







Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116503178>













Second Session,  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

# Affaires étrangères

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Thursday, November 4, 1986  
Tuesday, May 12, 1987

Le jeudi 4 novembre 1986  
Le mardi 12 mai 1987

### Issue No. 1

### Fascicule n° 1

#### Organization Meeting and First Proceedings on:

#### Séance d'organisation et Premier fascicule concernant:

The examination of the Estimates for the fiscal  
year ending March 31, 1988  
(Department of External Affairs  
and  
National Defence)

L'étude du budget des dépenses pour l'année  
financière se terminant le 31 mars 1988  
(Ministère des Affaires extérieures  
et de la  
Défense nationale)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

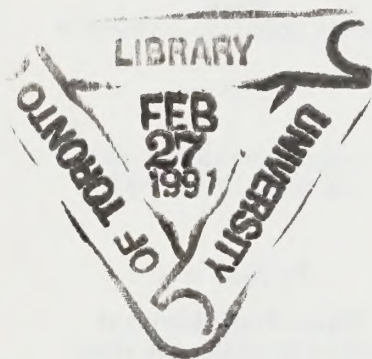
*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)





**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Wednesday, March 11, 1987:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the expenditures set out in External Affairs Votes 1, 3, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 and 55 and National Defence Votes 1, 5 and 10 of the Estimates for the fiscal year ending the 31st March 1988, which were referred to the Standing Senate Committee on National Finance, be withdrawn from the said Committee and referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 11 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que les dépenses projetées aux crédits 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 et 55 des Affaires extérieures, et aux crédits 1, 5 et 10 de la Défense nationale contenus dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, qui a été déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales, soient retirées dudit Comité et déferées au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 4, 1986

(1)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11:00 a.m., for the purpose of organization.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Grafstein, Hicks, MacEachen, Macquarrie, Muir, Rowe and van Roggen. (7)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Lapointe.

*In attendance:* The official reporters of the Senate.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Hicks moved that the Honourable Senator van Roggen do take the Chair of this Committee as Chairman.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Chairman took the chair.

The Honourable Senator Muir moved that the Honourable Senator Macquarrie be Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Hicks moved that the Chairman, the Deputy Chairman, the Honourable Senators Hicks, Bosa and another Conservative senator to be named at a later date by Senator Macquarrie, after consultation, do compose the Sub-Committee on Agenda and Procedure.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

It was *Agreed*, that the Committee print 1400 copies of its Proceedings.

The Honourable Senator Macquarrie moved that the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Hicks moved that the Chairman be authorized to proceed with the presentation in the Senate of a motion to renew the Committee's Order of Reference authorizing it to continue its examination of Canada's participation in the international financial system and institutions. The Motion reads as follows:

“THAT the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries;

THAT the papers and evidence received and taken on the subject before the Committee during the First Session of the Thirty-Third Parliament be referred to the Committee; and

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 4 NOVEMBRE 1986

(1)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères tient aujourd'hui à 11 heures sa séance d'organisation.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Grafstein, Hicks, MacEachen, Macquarrie, Muir, Rowe et van Roggen. (7)

*Autre sénatrice présente:* L'honorable sénatrice Lapointe.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier du Comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Hicks propose que l'honorable sénateur van Roggen occupe le fauteuil de ce Comité en qualité de président.

La motion, mise aux voix, est—  
Adoptée.

Le président prend place au fauteuil.

L'honorable sénateur Muir propose que l'honorable sénateur Macquarrie agisse à titre de président suppléant.

La motion, mise aux voix, est—  
Adoptée.

L'honorable sénateur Hicks propose que le président, le président suppléant, les honorables sénateurs Hicks et Bosa ainsi qu'un autre sénateur conservateur qui sera désigné ultérieurement par le sénateur Macquarrie, après consultation, forment le Sous-comité du programme et de la procédure.

La motion, mise aux voix, est—  
Adoptée.

Il est *convenu*,—que le Comité fasse imprimer 1 400 exemplaires de ses délibérations.

L'honorable sénateur Macquarrie propose que le président soit autorisé à tenir des séances et à recueillir et faire imprimer des témoignages, en l'absence de quorum.

La motion, mise aux voix est—  
Adoptée.

L'honorable sénateur Hicks propose que le président soit autorisé à faire présenter au Sénat la motion suivante pour demander le renouvellement de l'ordre de renvoi du Comité et lui permettre de poursuivre son étude sur la participation du Canada au système financier international et à ses institutions:

«QUE le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada au système financier international et à ses institutions, en particulier au Fonds monétaire international, au Groupe de la Banque mondiale et aux banques régionales de développement, y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement;

QUE les témoignages entendus et les documents recueillis à ce sujet par le Comité au cours de la première session de la trente-troisième législature soient déferés à ce Comité; et



THAT the Committee report no later than March 31, 1987.

After debate,

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

The Honourable Senator Macquarrie moved that the Committee retain the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade as adviser to the Committee.

After debate,

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Macquarrie moved that the proposed budget relating to the Committee's study of Canada's participation in the international financial system and institutions be adopted and that the Chairman be authorized to submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for consideration.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Grafstein moved that the Chairman of the Committee, or in his absence, the Deputy Chairman, be authorized to certify accounts for payment on behalf of the Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Grafstein moved that the notes taken by the staff of the Committee at meetings with Messrs. Barber Conable, President of the World Bank on September 12, 1986; Norberto Gonzales, Secretary General of the Economic Commission of Latin America on September 26, 1986, and Idriss Jazairy, President of the International Fund for Agriculture Development on October 28, 1986 be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 11:45 a.m. the Committee continued *in camera*.

TUESDAY, MAY 12, 1987  
(28)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 4:15 p.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Hicks, Macquarrie, Muir, Roblin, Rowe and van Roggen. (7)

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Peter Dobell, Director and Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of External Affairs:*

Mr. David Peel, Director General, International Security and Arms Control Bureau;

QUE le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 31 mars 1987.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est—  
Adoptée.»

L'honorable sénateur Macquarrie propose que le projet de budget relatif à l'étude du Comité sur la participation du Canada au système financier international et à ses institutions soit adopté et que le président soit autorisé à la présenter pour examen au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est—  
Adoptée.

L'honorable sénateur Grafstein propose que le président du Comité, ou en son absence, le président adjoint, soit autorisé à approuver pour paiement les comptes au nom du Comité.

La motion, mise aux voix, est—  
Adoptée.

L'honorable sénateur Grafstein propose que les notes prises par le greffier du Comité à l'occasion des rencontres avec MM. Barber Conable, président de la Banque mondiale, le 12 septembre 1986, Norberto Gonzales, secrétaire général de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine le 26 septembre 1986, et Idriss Jazairy, président du Fonds international de développement agricole le 28 octobre 1986 soit renvoyées au Comité.

La motion, mise aux voix, est—  
Adoptée.

A 11 h 45, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

LE MARDI 12 MAI 1987  
(28)

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 15 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Hicks, Macquarrie, Muir, Roblin, Rowe et van Roggen. (7)

*Également présents:* Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur, et M. Michel Dupuy, leader adjoint de l'Opposition au Sénat.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère des Affaires extérieures:*

M. David Peel, directeur général, Direction générale de la sécurité internationale et du contrôle des armements;

Mr. Ralph Lysyshyn, Director, Arms Control and disarmament division.

The Committee began consideration of its Order of Reference dated March 11, 1987, which reads as follows: That the expenditures set out in External Affairs Votes 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 and 55 and National Defence Votes 1, 5 and 10 of the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1988, which were referred to the Standing Senate Committee on National Finance, be withdrawn from the said Committee and referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

Mr. Peel made a statement and together with Mr. Lysyshyn, answered questions.

At 6:03 p.m. the Committee adjourned to 4:00 p.m., Tuesday, May 26, 1987.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

M. Ralph Lysyshyn, directeur, Direction du contrôle des armements et du désarmement.

Le Comité entreprend l'étude relative à l'Ordre de renvoi suivant datant du 11 mars 1987: Que les dépenses projetées aux crédits 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 et 55 des Affaires extérieures, et aux crédits 1, 5 et 10 de la Défense nationale contenus dans le budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, qui a été déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales, soient retirées dudit Comité et déferées au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

M. Peel fait une déclaration et, en collaboration avec M. Lysyshyn, répond aux questions.

A 18 h 03, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 16 heures le mardi 26 mai 1987.

*ATTESTÉ:*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 4, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11 a.m. to organize the activities of the committee.

**Mr. Patrick Savoie, Clerk of the Committee:** Honourable senators, I see a quorum. The first item of business this morning is the selection of a chairman for this committee. May I have a motion to that effect?

**Senator Hicks:** Mr. Clerk, I have given some thought to this matter, have tested in my own mind the performance of the previous chairman and have found it to be satisfactory. Therefore, I move that Senator van Roggen be appointed chairman of this committee at this Second Session of the Thirty-third Parliament.

**Senator Macquarrie:** Before the motion is put, Mr. Clerk, I would like to say that I am in strong support of it. Being a long time theatre critic, I give Senator van Roggen more than "satisfactory"—I give him five stars.

**The Clerk of the Committee:** Senator Hicks has moved that Senator van Roggen do take the Chair of this committee as chairman. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt this motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Clerk of the Committee:** The motion is carried. I declare the Honourable Senator van Roggen duly elected chairman of this committee and I invite him to take the Chair at this time.

**Senator George van Roggen (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** I thank honourable senators very much. I will not give a long acceptance speech other than to say that I am grateful that they are not thoroughly sick of me after so many years. It is certainly my honour and pleasure to continue chairing the committee, particularly until we complete the existing report. Before coming to that, however, we have a long list of housekeeping matters to attend to. I will proceed to those immediately, if I may.

Honourable senators have an agenda before them. As they are aware, the membership of the committee has been slightly reconstituted. Regrettably, Renaude Lapointe, who has been such a staunch member of this committee for so many years and probably has the finest attendance record of any of us, including the Chairman of the committee, got to the Liberal whip ahead of me and suggested that, since she will be retiring in two or three months, she would not continue as a member of this committee. That decision was cast in stone before I found out about it and before I had a chance to persuade her to stay on the committee for the two or three months until we complete the report. I hope that honourable senators will agree with my instruction to the staff that she is to be treated as though she were a member of this committee until we have completed the report. We welcome her presence.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 4 novembre, 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 11 heures pour organiser les activités du comité

**M. Patrick Savoie, greffier du comité:** Honorables sénateurs, je vois que nous avons le quorum. Le premier article à l'ordre du jour ce matin porte sur le choix d'un président. Je suis prêt à recevoir une motion à ce sujet.

**Le sénateur Hicks:** Monsieur le greffier, j'ai réfléchi à la question, je me suis interrogé sur la façon dont l'ancien président s'est acquitté de sa tâche et je l'ai trouvée tout à fait satisfaisante. Voilà pourquoi je propose que le sénateur van Roggen soit nommé président du comité pour la présente session de la 33<sup>e</sup> législature.

**Le sénateur Macquarrie:** Avant que la motion ne soit mise aux voix, monsieur le greffier, je tiens à vous signaler que je l'appuie sans réserve. Ayant été pendant longtemps critique de théâtre, je donne au sénateur van Roggen la cote plus que «satisfaisant», je lui accorde cinq étoiles.

**Le greffier du comité:** Le sénateur Hicks propose que le sénateur van Roggen soit nommé à la présidence du comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le greffier du comité:** La motion est adoptée. Je déclare donc que l'honorable sénateur van Roggen a été dûment élu président du comité et je l'invite maintenant à venir occuper le fauteuil.

**Le sénateur George van Roggen (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup honorables sénateurs. Je ne ferai pas de long discours d'acceptation, sinon pour dire que je suis heureux qu'on veuille encore de moi après tant d'années. C'est sûrement pour moi un honneur et un plaisir de continuer à diriger les travaux du comité, surtout tant que nous n'avons pas fini de rédiger notre rapport. Mais avant d'en arriver là, nous avons un certain nombre de questions d'ordre pratique à régler, ce que je vais faire tout de suite, si vous le permettez.

Les honorables sénateurs ont reçu un calendrier des travaux. Comme vous le savez, la composition du comité a été légèrement modifiée. Un de ses membres, Renaude Lapointe, dont la fidélité et l'assiduité à nos séances n'ont sans doute jamais été égalées, même par le président, a informé le whip libéral que, puisqu'elle prenait sa retraite dans deux ou trois mois, elle ne souhaitait pas demeurer membre du comité. Sa décision était irrévocable de sorte que je n'ai pu la convaincre de demeurer encore deux ou trois mois avec nous en attendant que le rapport soit terminé. J'espère que les honorables sénateurs ne m'en voudront pas si j'ai demandé à notre personnel de la traiter comme si elle était encore membre du comité en attendant que le rapport soit terminé. Nous serons toujours heureux de l'accueillir.

[Text]

Apart from the resignation of Senator Lapointe, the membership is the same as it was before, but with two additions: Senator De Bané and Senator Roméo LeBlanc. Senator Murray, of course, becomes an *ex officio* member and Senator Roblin becomes active as opposed to *ex officio*.

The first item on the agenda has been taken care of. The second is the election of the deputy chairman, who last year was Senator Macquarrie. I can only say that at all times when called upon to act as deputy chairman, he did so in an exemplary fashion. I trust that there will be a motion for his nomination as deputy chairman.

**Senator Muir:** I so move.

**The Chairman:** It is moved by Senator Muir that Senator Macquarrie be the deputy chairman of the committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt that motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I declare the motion carried.

The next item on the agenda is the appointment of the Subcommittee on Agenda and Procedure, commonly known as the steering committee. The previous steering committee membership included, apart from myself and Senator Macquarrie, Senators Hicks, Lapointe and Murray. Senator Lapointe has now resigned from the committee and Senator Murray is an *ex officio* member. It would appear, therefore, that we should have one Liberal nomination and one Conservative nomination to the steering committee. Could I first have a nomination for the Liberal representative?

**Senator Hicks:** I suggest that we consider Senator Bosa on the Liberal side, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Bosa is not here and I have not spoken to him in this regard. I do not know how many years he has been a member of this committee, but I think it has been since he first came to the Senate. Although he had some conflicts last fall, on balance he has been a very faithful attender of these committee meetings. Although I am open to other nominations, is there a seconder of this motion?

**Senator Grafstein:** I second the motion.

**The Chairman:** Are there any other nominations? There being none, I declare that nominations are closed and that Senator Bosa is a member of the steering committee, replacing Senator Lapointe.

Before this meeting I spoke to Senator Macquarrie about a Conservative replacement for Senator Murray. He felt that he would like to have consultations first. Could I have a motion that we accept as the remaining member of the steering committee such member of that committee as Senator Macquarrie might advise us of after his consultations?

**Senator Hicks:** I am all for this railroading, Mr. Chairman; I so move.

**The Chairman:** Very well.

The next item on the agenda deals with the printing of the proceedings of the committee. In the past we have had authority to print 1,800 copies. The printing people have pointed out that we distribute approximately 1,300 copies. They have suggested that we reduce the figure from 1,800 to 1,400. That fig-

[Traduction]

Indépendamment du départ de la sénatrice Lapointe, deux nouveaux membres vont se joindre au comité: le sénateur De Bané et le sénateur Roméo LeBlanc. Le sénateur Murray devient naturellement membre d'office pendant que le sénateur Roblin devient lui-même membre actif.

Voilà qui règle le premier article inscrit à l'ordre du jour. Le deuxième concerne l'élection du vice-président, poste qu'occupait l'an dernier le sénateur Macquarrie. Je dois dire que chaque fois qu'il a été appelé à agir comme vice-président, il l'a fait d'une façon exemplaire. Je pense que quelqu'un est prêt à proposer la candidature du sénateur Macquarrie.

**Le sénateur Muir:** Je la propose.

**Le président:** Le sénateur Muir propose que le sénateur Macquarrie soit élu vice-président du comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Je déclare la motion adoptée.

Le prochain article concerne la formation du sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure, appelé communément comité directeur. Le comité directeur précédent était composé, outre moi-même, des sénateurs Macquarrie, Hicks, Lapointe et Murray. Le sénateur Lapointe a maintenant démissionné et le sénateur Murray est membre d'office. Nous devons donc procéder à la nomination d'un sénateur libéral et d'un sénateur conservateur au comité directeur. Quelqu'un a-t-il un représentant libéral à proposer?

**Le sénateur Hicks:** Monsieur le président, je proposerais le sénateur Bosa comme représentant libéral.

**Le président:** Le sénateur Bosa n'est pas ici et je ne lui en ai pas parlé. J'ignore depuis combien d'années il est membre du comité, mais je crois que c'est depuis sa nomination au Sénat. Bien qu'il ait vue prises avec certains à l'automne dernier, dans l'ensemble, il a assisté à nos séances avec assiduité. Je suis prêt à entendre d'autres propositions, mais y a-t-il quelqu'un pour appuyer sa candidature?

**Le sénateur Grafstein:** J'appuie la motion.

**Le président:** Y a-t-il d'autres propositions? Comme il n'y en a pas, et la présentation des candidatures étant terminée, je déclare que le sénateur Bosa remplace la sénatrice Lapointe comme membre du comité directeur.

Avant la réunion, je me suis entretenu avec le sénateur Macquarrie relativement au remplacement du sénateur Murray. Il m'a dit qu'il avait quelques consultations à faire. Quelqu'un voudrait-il proposer d'accepter comme membre du comité directeur, la personne que le sénateur Macquarrie pourrait nous désigner après avoir tenu ses consultations?

**Le sénateur Hicks:** C'est ce qu'on appelle mener les choses rondement, monsieur le président, et je le propose.

**Le président:** Fort bien.

Le prochain article concerne l'impression des délibérations du comité. Par le passé, nous pouvions faire imprimer 1 800 exemplaires des fascicules, l'imprimerie nous a signalé qu'environ 1 300 étaient distribués. Ils nous ont donc suggéré d'en réduire le nombre à 1 400. Cela me paraît suffisant, étant



*[Text]*

ure would seem sufficient, particularly as we are, I hope, coming to the end of this study. Of course, the number of copies of the actual report would be considerably larger and we would not be bound in that respect. I am referring here to the actual mailing list that we have at the moment.

**Senator Hicks:** Are you talking about transcripts of the evidence and that sort of thing?

**The Chairman:** Yes. If members of the committee agree, may I have a motion that we print 1,400 copies of the committee's proceedings for distribution?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next item deals with the motion to meet without a quorum. Under the rules of the Senate our quorum is four. In the past we have rarely used this motion, but it comes in handy, particularly when we have witnesses but do not have a quorum, or a quorum is late in forming. In such instances we can go ahead with the witness without being in the embarrassing position of saying, "I am sorry, we can't hear you because we don't have enough senators present." This applies particularly in the case of American witnesses who are accustomed to American Congressional committees, which often sit with a chairman and one member. So may I have a motion to that effect?

**Senator Macquarrie:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next item is the renewal of the order of reference. I have had prepared by the clerk of the committee a motion with precisely the same wording as the previous one. There is no reference to the previous motion, which allows for the advantage when we come to publish the report of having to refer to only one order of reference. If it is agreeable to the committee, I shall seek in the Senate this afternoon, with leave, the same order of reference as the last time to complete our present work. The motion reads:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries;

That the papers and evidence received and taken on the subject before the Committee during the First Session of the Thirty-third Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee report no later than March 31, 1987.

**Senator MacEachen:** I am wondering about the date of March 31, 1987. Was that the date in the original motion?

**The Chairman:** No.

*[Traduction]*

donné surtout que nous achevons notre étude du moins je l'espère. Évidemment, nous ferons imprimer beaucoup plus d'exemplaires du rapport et nous ne serons pas liés par cette décision. Je veux parler de la liste de diffusion que nous avons déjà.

**Le sénateur Hicks:** Voulez-vous parler de la transcription des témoignages et autres choses du genre?

**Le président:** Oui. Quelqu'un veut-il proposer que 1 400 exemplaires de nos délibérations soient imprimés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article suivant concerne la motion nous autorisant à siéger même s'il n'y a pas quorum. Selon le Règlement du Sénat, le quorum est de quatre membres. Il est arrivé très rarement par le passé que nous ayons eu recours à ce genre de motion, mais elle a été bien utile à une ou deux reprises, surtout quand nous devons entendre des témoins et que le quorum est lent à se former. Une telle motion nous permet alors d'entendre les témoins sans que nous soyons obligés de leur dire qu'il nous est impossible de commencer parce que nous ne sommes pas assez nombreux. Cela vaut notamment lorsque des Américains viennent témoigner, eux qui sont habitués aux usages des comités du Congrès, où il n'y a souvent que le président et un membre. Quelqu'un voudrait-il donc proposer cette motion?

**Le sénateur Macquarrie:** Je la propose.

**Le président:** Les sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le prochain article porte sur le renouvellement de l'ordre de renvoi. J'ai fait rédiger par le greffier une motion qui reprend textuellement la précédente. Il n'y est pas fait mention de celle-ci de sorte qu'au moment de publier le rapport, il suffira de ne citer qu'un seul ordre de renvoi. Si cela convient au comité, cet après-midi, je demanderai au Sénat la permission de proposer le même ordre de renvoi que la dernière fois pour terminer nos travaux. Voici le texte de la motion:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fonds monétaire international, le groupe de la Banque Mondiale et les banques régionales de développement, y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement;

Que les témoignages entendus et les documents recueillis à ce sujet par le comité au cours de la première session du 33<sup>e</sup> Parlement soient déferés à ce comité;

Que le comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 31 mars 1987.

**Le sénateur MacEachen:** J'ai une question au sujet de la date du 31 mars 1987. Quelle était la date indiquée dans la motion initiale?

**Le président:** Non.

[Text]

**The Clerk of the Committee:** According to the new rules on budgets, whenever a standing committee requests permission to make a study, it has to set a date for completion of the study.

**Senator MacEachen:** Well, I think that date is much too long. I think we ought to try to wind up this study very quickly.

**The Clerk of the Committee:** There is nothing to prevent the committee from tabling its report sooner.

**Senator MacEachen:** I understand that.

**The Chairman:** I might say that my earnest desire—in fact, it is a determination, and I am sure it is the desire of everyone here—is that we conclude this matter before Christmas so that it can go to the printers. However, we are not sitting next week and there is a rumour that we may adjourn for two weeks instead of one week, which would cover our next meeting on November 18, although I wanted to raise later the possibility of meeting all day on that date to discuss the report, if people were prepared to come to Ottawa even though the Senate might not be sitting. We have meetings scheduled for November 25, December 2, December 9 and December 16 and then it is Christmas. So we have a total of four meeting days of at least a couple of hours each to finish our report.

**Senator Grafstein:** How many pages is the draft report?

**The Chairman:** It is at least 200 pages. It is my desire to be completed with the draft report by December 16 so that translation and printing can begin. We then come back at the end of January or late January and are soon into February, and considering that there may be some draft changes or other work before approving the report, getting those changes translated and so on would not allow us to move forward more than one month to February 28. I selected March 31 to give us that little bit of leeway.

**Senator MacEachen:** Why can we not get it done by the end of December?

**The Chairman:** I think that it is physically impossible to get it done and translated in that period of time.

**Senator MacEachen:** If under the Standing Orders of the House of Commons we do not sit next week, that is fine. However, the committee could sit the following week even if the Senate is not sitting.

**The Chairman:** I hope that we will sit.

**Senator MacEachen:** Could we not try to accelerate our examination of the report in that week? I do not think that we will benefit very much from delaying our approval of the report, and to put it off until the end of March is—

**The Chairman:** I am not trying to put the report off until the end of March. I would also point out that our budget has to fit into that time frame. The budget includes substantial hours for Parliamentary staff for November and December then drops down to amounts of \$5,000 per month for January, February and March, which includes proofreading, translation and so

[Traduction]

**Le greffier de comité:** D'après les nouvelles règles concernant les budgets, lorsqu'un comité permanent doit effectuer une étude, il doit en prévoir la date d'achèvement.

**Le sénateur MacEachen:** Je pense que le délai est beaucoup trop long. Selon moi, nous devrions effectuer l'étude très rapidement.

**Le greffier de comité:** Rien n'empêche le comité de déposer son rapport plus tôt.

**Le sénateur MacEachen:** Je comprends.

**Le président:** Mon plus cher désir, en fait, il s'agit d'une détermination, et chacun est sans doute du même avis, est que nous réglions cette affaire avant Noël afin que le rapport puisse être imprimé. Toutefois, nous ne siégeons pas la semaine prochaine, et d'après une rumeur, nous pourrions ajourner deux semaines plutôt qu'une. Cette période engloberait notre séance du 18 novembre; or j'allais soulever la possibilité que nous nous rencontrions pendant toute cette journée pour discuter du rapport, à condition que vous soyez disposés à venir à Ottawa même si le Sénat ne siège pas. Nous avons une séance prévue pour les 25 novembre, 2 décembre, 9 décembre et 16 décembre; ce sera ensuite la période des fêtes. Nous disposons donc en tout de quatre jours de séance d'au moins quelques heures chacune pour terminer notre rapport.

**Le sénateur Grafstein:** Combien de pages compte le projet de rapport?

**Le président:** Au moins 200 pages. Je souhaite que la rédaction en soit terminée pour le 16 décembre afin d'en assurer la traduction et l'impression. Nous revenons à la fin de janvier. Février suit aussitôt, et compte tenu qu'il faudra peut-être apporter des modifications avant que le rapport ne soit approuvé et qu'il faudra les faire traduire, nous devrions être rendus au 29 février. J'ai retenu la date du 31 mars pour nous laisser une certaine marge de manœuvre.

**Le sénateur MacEachen:** Pourquoi ne pourrions-nous pas avoir terminé pour la fin de décembre?

**Le président:** Je pense qu'il serait physiquement impossible de terminer la rédaction du document et de le faire traduire dans ce laps de temps.

**Le sénateur MacEachen:** Si le Règlement de la Chambre prévoit que nous ne siégeons pas la semaine prochaine, c'est très bien. Toutefois, le comité pourrait se réunir la semaine suivante même si le Sénat ne siège pas.

**Le président:** J'espère que nous siégerons.

**Le sénateur MacEachen:** Ne pourrions-nous accélérer l'étude du rapport au cours de cette semaine? Je ne crois pas que nous gagnerons beaucoup à retarder notre approbation du rapport et si nous le reportons à la fin de mars . . .

**Le président:** Je ne tente pas de retarder les choses jusqu'à la fin de mars. Je dois également souligner que notre budget devra nous suffire pendant cette période. Le budget prévoit de longues heures pour le personnel parlementaire en novembre et décembre, mais il tombe ensuite à 5 000 \$ par mois en janvier, février et mars, y compris les coûts de correction d'épreuves, de



[Text]

on. After the report is published there will be a certain amount of ongoing work—correspondence and so on. It depends on how the report is received. There was not very much such work for the last report, but with the previous report on free trade, there was quite an ongoing amount of work for the staff for a month or so after the report was published. If we do not have that date and a budget through to the end of March, then there may be no money to pay the staff for any work it has to do immediately after the report is published. That date is also the end of the fiscal year. Those are the main considerations I had in suggesting that date.

However, I would not want any member of the committee to feel that I am looking forward to dragging out the publication of the report until then. I am determined that we finish as early as possible.

**Senator MacEachen:** When did this committee last hold a scheduled meeting?

**The Chairman:** In June. You will remember that we had that intensive week of meetings in Washington, New York and Toronto and that we had about two or three meetings following that trip. One thing that I have in the back of my mind, although I hope that we can avoid it, is that there were suggestions that we should hear from one or two more witnesses to cover one or two remaining items that were in members' minds. Certainly, if we called some extra witnesses, even if we heard them all in one day, we would be hard pressed to agree on the report and have it approved by the committee before a date in early December.

**Senator Hicks:** Mr. Chairman, I have sympathy with Senator MacEachen's wish to conclude this report as quickly as possible and I think that we should resolve to do so. I have no objection to meeting when the Senate is not sitting, although unfortunately I am going to be in the U.K. on November 18 and I will miss that meeting. I repeat that I think we should proceed to finish the report with dispatch. At the same time, I can foresee the possibility of some delay in translation, printing and so on. I think that it would make for an unnecessary complication if we had to go back to the Senate for a further motion to extend the time.

Therefore, while I urge the wind-up of the report as speedily as possible, I have no objection to leaving the formal date as March 31.

**The Chairman:** I think that for budgetary purposes it is wise, as well.

**Senator MacEachen:** All right.

**The Chairman:** I think it is quite clear that we are all determined to try to complete the report before Christmas.

**Senator Hicks:** Yes.

**The Chairman:** Could I have a motion, then, that we renew the order of reference according to the terms which I have just read?

[Traduction]

traduction, etc. La publication du rapport sera suivie d'une certaine quantité de travail courant comme la correspondance, etc. Tout dépendra de la façon dont le rapport sera reçu. Il n'y a pas beaucoup de travail de ce genre pour le dernier rapport, mais dans le cas du rapport précédent sur le libre-échange, le personnel a eu beaucoup de travail pendant un mois ou à peu près après la publication du rapport. Si nous n'avons pas de date ni de budget jusqu'à la fin de mars, il ne restera peut-être plus d'argent pour payer le personnel pour le travail à effectuer immédiatement après la publication du rapport. Cette date concorde également avec la fin de l'exercice. Voilà pourquoi je suggérais cette date.

Je ne voudrais cependant pas donner l'impression de vouloir retarder la publication du rapport jusqu'à cette date. Je suis déterminé à en finir le plus tôt possible.

**Le sénateur MacEachen:** Quand le comité a-t-il tenu pour la dernière fois une séance prévue à son calendrier?

**Le président:** En juin. Vous vous rappellerez que nous avons eu une semaine chargée à Washington, New York et Toronto et que nous avons ensuite tenu deux ou trois séances après notre voyage. Il y a une chose qui me préoccupe, et j'espère que nous pourrions l'éviter: certains ont suggéré que nous entendions un ou deux autres témoins sur quelques sujets qui retiennent encore notre attention. Il est certain que si nous convoquions d'autres témoins, même en les faisant comparaître tous le même jour, il serait bien difficile de nous mettre d'accord sur le rapport et de le faire approuver par le comité avant le début de décembre.

**Le sénateur Hicks:** Monsieur le président, je comprends tout à fait le sénateur MacEachen, qui souhaite qu'on termine ce rapport le plus vite possible, et je pense que nous devrions prendre une résolution à ce sens. Rien ne s'oppose, à mon avis, à ce que nous nous réunissions lorsque le Sénat ne siège pas, même si, de mon côté, je vais malheureusement devoir m'absenter pour me rendre en Angleterre le 18 novembre, ce qui m'empêchera d'assister à cette séance. Encore une fois, je pense que nous devrions faire diligence pour terminer l'étude de ce rapport, d'autant plus qu'il faut prévoir la possibilité d'un certain délai pour la traduction, l'impression, etc. On compliquerait inutilement les choses en sollicitant auprès du Sénat une autre motion pour faire reporter notre délai.

Par conséquent, tout en demandant que nous rédigeons notre rapport aussi rapidement que possible, je ne m'oppose pas à ce que la date limite reste officiellement le 31 mars.

**Le président:** Ce serait également préférable du point de vue budgétaire.

**Le sénateur MacEachen:** C'est parfait.

**Le président:** Il apparaît donc que nous sommes tous résolus à tenter de terminer le rapport avant Noël.

**Le sénateur Hicks:** Oui.

**Le président:** Quelqu'un pourrait-il proposer une motion indiquant que nous renouvelons notre ordre de renvoi conformément aux conditions dont je viens de donner lecture?

[Text]

**Senator Hicks:** I thought I had made that motion, Mr. Chairman. If not, I do so now.

**The Chairman:** Honourable senators have heard the motion. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I declare the motion carried.

The next item on the agenda has to do with the retention of the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade as adviser to the committee. Honourable senators, this motion is for the continuation of the services of Peter Dobell and Carol Seaborne. David Pollock and Claud Isbister have also assisted our committee. The remuneration paid to the Parliamentary Centre is not something that is negotiated separately by this committee. The hourly rates used to be different for each committee and there were separate contracts for the committees within Parliament. A year or two ago they moved towards settling the amounts of their hourly rates with the financial officers in the House of Commons and the Senate. This was done and I am advised that their pay scales are precisely the same for the various committees for which they act in the Senate and in the House of Commons. Those committees would include the Special Senate Committee on National Defence, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, the House of Commons Committee on External Affairs and Trade and the House Committee on Defence, to name a few. The hourly rates are similar to those from legal or other professional offices, in that they include their costs of overhead, such as rent, telephone, secretary, etc.

I am simply saying that in continuing to retain them, we would be paying on precisely the same basis as the other committees I have mentioned in both houses. Are there any questions or observations?

**Senator MacEachen:** Mr. Chairman, I think it is obvious that we have to retain the services of the Centre until we complete the present report, but before we undertake another reference and a further study, I would like to reserve my right to raise before the committee the entire question of whether we ought to continue to use the Parliamentary Centre. I would like to review this matter after we complete our study of the international financial situation. I am not prejudging what I will say at that time, but I have been interested in this matter for some time and I would like to put it on the table for discussion. So that no one will be surprised, I want to reserve my right, if we launch a further study following the completion of this one, to ask the committee to look at whether there are alternatives—perhaps there are not—to the Parliamentary Centre. I simply make that comment.

**The Chairman:** I am fully aware of your interest in this particular subject, Senator MacEachen, and I quite agree that you should not presuppose that the Parliamentary Centre is acting on behalf of the committee beyond this particular study.

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Je pensais avoir proposé une motion à ce sens, monsieur le président. Si ce n'est pas le cas, je la propose maintenant.

**Le président:** Les honorables sénateurs ont entendu la motion. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord?

**Le président:** Je déclare la motion adoptée.

Selon le prochain point inscrit à l'ordre du jour, nous devons déterminer si le comité doit conserver les services de conseiller du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur. Honorables sénateurs, la présente motion concerne la reconduction des contrats de service de Peter Dobell et Carol Seaborne. Pauluk et Isbister ont également collaboré aux travaux de notre comité. Nous ne négocions pas de façon indépendante la rémunération versée au Centre parlementaire. Autrefois, les taux horaires étaient différents pour chacun des comités qui concluait avec le Centre un contrat distinct. Il y a un an ou deux, le Centre a décidé de fixer le montant de ses taux horaires avec les responsables financiers de la Chambre des communes et du Sénat. C'est ce qui fut fait, et les tarifs du Centre sont rigoureusement les mêmes pour les différents comités du Sénat et de la Chambre des communes pour lesquels il travaille, c'est-à-dire notamment le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, le Comité des affaires extérieures et du Commerce de la Chambre des communes et le Comité de la défense de la Chambre des communes, pour n'en nommer que quelques-uns. Les taux horaires sont semblables à ceux des cabinets juridiques ou des autres spécialistes, et ils englobent les frais généraux comme le loyer, le téléphone, le secrétariat, etc.

Je voudrais simplement dire que si nous conservons la collaboration du Centre, nous devons le rémunérer aux mêmes conditions que les autres comités des deux Chambres dont je viens de faire état. Y a-t-il des questions ou des remarques à ce sujet?

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur le président, il faut de toute évidence conserver les services du Centre jusqu'à ce que le présent rapport soit terminé, mais avant que le comité entreprenne l'étude d'un nouvel ordre de renvoi ou d'un autre sujet, je voudrais réserver mon droit de remettre cette collaboration en question devant le comité: devons-nous continuer à recourir aux services du Centre parlementaire? Je voudrais que nous étudions le problème une fois que nous aurons terminé notre étude sur la situation financière internationale. Je ne veux pas préjuger de ce que sera alors mon opinion, mais je m'intéresse à cette question depuis un certain temps et j'aimerais que nous en débattions. Par conséquent, pour éviter tout effet de surprise, si nous entreprenons une nouvelle étude après la fin des travaux en cours, je voudrais réserver mon droit de demander au comité d'envisager les solutions autres que le Centre parlementaire; peut-être n'y a-t-il pas d'autre solution. Voilà simplement ce que je voulais dire.

**Le président:** Je suis bien conscient de l'intérêt que vous portez à cette question particulière, sénateur MacEachen, et je reconnais qu'il ne faudrait pas présupposer que le Centre parlementaire agit au nom du comité une fois terminée cette étude



*[Text]*

We can have a full discussion of this matter before other terms of reference are sought.

Subject to that, may I have a motion to retain the Parliamentary Centre on the present basis?

**Senator Macquarrie:** I so move.

**The Chairman:** Is it the pleasure of honourable senators to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I declare the motion carried.

The next item on the agenda is the budget. At the prorogation of Parliament—and this does not appear in the budget documents; these are my comments to the members of the committee—this committee had an unspent balance of \$61,290. The intersessional committee—and this does appear in the budget documents—approved for the months of September and October the sum of \$27,352, which is the first item at the top of page 3. Although the bills are not in for November, roughly that amount has been spent.

In order to arrive at these figures, we used to estimate a certain amount per month for the period of the actual drafting of a report and then estimate a lower amount per month for subsequent months. However, they don't like that; they want it all in one figure. I can say to the members of the committee that these figures on page 3 of the budget documents are arrived at on the basis of \$15,000 per month for November and December, dropping down to \$5,000 per month for January, February and March. That has been done on the assumption that we will have the main work of drafting the report out of the way by December, with the report in the hands of the printers, so that the amount to be paid to the Parliamentary Centre will drop down considerably after that time. That, then, is the basis on which these budget figures are arrived at.

The \$72,000 figure, taking into account the intersessional amount, is a total of \$24,280 more than our previously authorized budget, which ran to the end of November. In other words, we are adding \$24,280 to the total amount of the budget previously approved, which would have taken us to the end of November. That \$24,000 takes us through December, January, February and March.

The other items are estimated on roughly the same basis. They take into account the editing of the report, the revisions of the French text, the expenses of witnesses and so on. I do not think we will need to have more witnesses appear before us, but we included this because last June one or two members of the committee expressed the wish to hear from additional witnesses. It is my hope that we can avoid that. The same would apply to transportation and travel expenses.

When I go before the Internal Economy Committee in a week or two, it may be obvious that we do not need this much money and they may strike some of these amounts from the budget. So that we have something to strike from the budget, however, I would ask that these figures be retained for the time being. Perhaps I should not say that in Senator Muir's presence.

*[Traduction]*

particulière. Nous pouvons tenir une discussion complète sur cette question avant que d'autres mandats ne soient demandés.

Cela dit, quelqu'un propose-t-il que la situation actuelle concernant le Centre parlementaire reste inchangée?

**Le sénateur Macquarrie:** Je le propose.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Je déclare la motion adoptée.

Le prochain point à l'ordre du jour est le budget. Au moment de la prorogation du Parlement—cela ne figure pas dans les documents budgétaires; ce sont simplement mes observations aux membres du comité—le comité avait un solde excédentaire de 61 290 \$. Le comité de l'intersession—et cela figure dans les documents budgétaires—a approuvé pour les mois de septembre et octobre la somme de 27 253 \$, soit le premier poste budgétaire, au haut de la page 3. Nous n'avons pas les comptes de novembre, mais grosso modo cette somme a été dépensée.

Pour arriver à ces chiffres, nous avons l'habitude de déterminer une certaine somme par mois pour la période de rédaction d'un rapport, puis une somme moindre pour les mois suivants. Cependant, cette formule n'est pas appréciée; on veut un seul chiffre. Je peux dire aux membres du comité qu'on arrive aux chiffres qui figurent à la page 3 des documents budgétaires en additionnant 15 000 \$ par mois pour novembre et décembre, puis 5 000 \$ par mois pour janvier, février et mars. Nous avons supposé que le gros de la rédaction du rapport sera terminé d'ici décembre, c'est-à-dire que le rapport sera alors aux mains des imprimeurs et qu'ensuite, la somme à verser au Centre parlementaire baissera considérablement. C'est donc ainsi que nous avons établi ces chiffres.

Les 72 000 \$, qui englobent la somme de l'intersession, représentent au total 24 000 \$ de plus que le budget précédemment autorisé, qui allait jusqu'à la fin novembre. Ainsi, nous ajoutons 24 280 \$ au montant total du budget précédemment approuvé, qui nous aurait mené jusqu'à la fin novembre. Ces 24 000 \$ nous mènent de décembre à mars.

Les autres postes sont déterminés à peu près de la même manière. Ils tiennent compte de la préparation de la publication du rapport, des révisions de la version française, des dépenses des témoins, etc. Je ne pense pas que nous aurons à entendre d'autres témoins, mais nous en avons tenu compte, car en juin dernier, un ou deux membres du comité ont exprimé le désir d'entendre d'autres témoins. J'espère que nous pourrions l'éviter. Il en est de même pour les frais de transport et de déplacement.

Lorsque que je me présenterai devant le Comité de la régie interne dans une semaine ou deux, il sera peut-être évident que nous n'avons pas besoin d'autant d'argent, et le comité supprimera peut-être certaines de ces sommes du budget. Je propose donc que nous conservions ces chiffres pour que nous ayons de quoi nous départir. Je ne devrais peut-être pas le dire en présence du sénateur Muir.

[Text]

**Senator Muir:** You can say anything in my presence. Anyone can say anything in my presence, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are there any other questions on the budget? If not, may I have a motion to approve the budget?

**Senator Muir:** Mr. Chairman, is the \$27,000 approved by the Intersessional Committee for expenses incurred during September and October?

**The Chairman:** What is the total amount of the bills for September and October?

**The Clerk of the Committee:** For September, the amount is approximately \$13,000.

**The Chairman:** And October is not in yet, but I would take it that it will be about the same amount or maybe a little more.

**The Clerk of the Committee:** We cannot spend more than \$27,000.

**The Chairman:** So \$13,000 would leave \$14,000, and, if the amount for October is the same, most of it will be used up.

**Senator Macquarrie:** I move that we approve the budget.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next item is certification of accounts. It is moved:

That the Chairman of the Committee, or in his absence, the Deputy Chairman, be authorized to certify accounts for payment on behalf of the Committee.

**Senator Grafstein:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Let me give members a little background on the next item. In August, during prorogation of Parliament when no committee existed, Barber Conable, who is the new President of the World Bank and whom we had hoped to see on our trip to Washington, came to Ottawa. Officials from the Department of External Affairs approached Peter Dobell of the Parliamentary Centre and asked whether some members of the committee could meet with Mr. Conable. Mr. Dobell contacted me in Vancouver. I had him phone the members of the committee to see whether any of them would like to come to Ottawa informally for the purpose of his meeting. Nobody was interested, and I did not think that it was worthwhile coming all the way from Vancouver for a one or two hour meeting, even though it was of an informal nature because, of course, like the others, I had no formal status at that time.

I arranged with the staff to meet with Barber Conable. A meeting was set up. Peter Dobell was present as were representatives of the House of Commons committee and people from the Department of External Affairs. Five or six knowl-

[Traduction]

**Le sénateur Muir:** Vous pouvez tout dire en ma présence. On peut tout dire en ma présence, monsieur le président.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions à propos du budget? S'il n'y en a pas, peut-on proposer une motion pour le faire approuver?

**Le sénateur Muir:** Monsieur le président, au sujet des 27 000 \$ approuvés par le comité intersessionnel, s'agit-il des dépenses engagées durant les mois de septembre et octobre?

**Le président:** Quel a été le montant total des factures pour septembre et octobre?

**Le greffier du comité:** Pour septembre, il est d'environ 13 000 \$.

**Le président:** Le montant d'octobre n'est pas encore connu, mais je présume qu'il sera à peu près le même, peut-être un peu plus élevé.

**Le greffier du comité:** Nous ne pouvons dépenser plus de 27 000 \$.

**Le président:** Donc, avec les 13 000 \$ il nous reste 14 000 \$ et si le montant d'octobre est le même, c'est dire que la presque totalité de ce solde aura été dépensée.

**Le sénateur Macquarrie:** Je propose que nous approuvions le budget.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Passons maintenant à l'attestation des comptes. Il est proposé:

Que le président du comité ou, en son absence, le vice-président, soit autorisé à attester les comptes à payer au nom du comité.

**Le sénateur Grafstein:** J'en fait la proposition.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Permettez-moi de fournir aux membres des explications au sujet du prochain point à l'ordre du jour. En août, durant la prorogation du Parlement et quand tous les comités avaient été dissous, M. Barber Conable, actuel président de la Banque mondiale, que nous espérions rencontrer au cours de notre voyage à Washington, a séjourné à Ottawa. Des fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures ont demandé à M. Peter Dobell du Centre parlementaire si des membres du comité pouvaient le rencontrer. M. Dobell a communiqué avec moi à Vancouver. Je lui ai demandé de téléphoner aux membres du comité pour savoir si certains d'entre eux aimeraient venir à Ottawa le rencontrer à titre officieux. Personne n'était intéressé, et je n'ai pas cru bon de quitter Vancouver pour une discussion d'une heure ou deux, même si elle était à titre purement officieux, parce que, bien entendu, comme les autres, je n'avais pas de fonction officielle à ce moment-là.

J'ai pris les dispositions nécessaires pour que des membres du personnel voient M. Barber Conable. Une rencontre a été organisée. M. Peter Dobell y a assisté ainsi que des représentants du comité de la Chambre des communes et du ministère



[Text]

edgeable people met with Mr. Conable and elicited from him a range of remarks in response to their questions of which a record was kept. It was an *in camera* session; therefore I am not seeking to have the record of that meeting published in our proceedings. However, I wish to have it available to us and circulated to members of the committee so that we may draw upon it in formulating our report. In reading the draft report, members will see references to Barber Conable which stem from that meeting.

The same thing happened in September with the Secretary General of the Economic Commission of Latin America, Mr. Norberto Gonzales, who came to Ottawa. A similar meeting took place and again minutes were taken. Just last week, before the committee was struck, we had an informal meeting in my office, which several of you attended. That meeting was with Dr. Idriss Jazairy, President of the International Fund for Agricultural Development. Notes were again taken of that meeting. They are not ready yet but they will be distributed.

This motion will enable us to consider the material contained in the notes of those meetings, which will be available to the committee, and to quote from it in the report.

**Senator Grafstein:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** If there is no further business, I declare the meeting adjourned.

The Committee adjourned.

Ottawa, Tuesday, May 12, 1987

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to receive information on arms control proposals and the impact on NATO.

**Senator George van Roggen (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** After the excessive length of time we spent on Third World debt, you will be pleased to be dealing with a different subject.

You will recall, the committee had referred to it the estimates of the Department of External Affairs and National Defence. As agreed in our organizational meeting, we did not wish to simply tackle the arithmetic in the three massive volumes of estimates and decided, therefore, to look at two or three areas of particularly topical interest relative to those two departments for this particular study. Those areas are arms control and disarmament, specifically, the intermediate-range negotiations that are in the forefront of the news today, plus some background information relative to short-range weapons and conventional forces in Europe, the Arctic security and sovereignty and possibly a briefing on the status of the Canada-U.S. trade negotiations, if it can be arranged by Mr. Reisman.

[Traduction]

des Affaires extérieures. Cinq ou six personnes bien renseignées ont pu lui poser des questions et ses réponses ont été consignées. La séance s'est tenue à huis clos, et je n'ai donc pas cherché à faire publier le compte rendu de la rencontre. Toutefois, j'aimerais le faire circuler parmi les membres du comité pour que nous puissions le consulter dans la rédaction de notre rapport. En lisant le projet de rapport, les membres constateront qu'il y a des références au propos que M. Barker Conable a tenu au cours de cette rencontre.

Une situation semblable s'est produite en septembre pour le secrétaire général du Comité européen de coopération avec l'Amérique latine, M. Norberto Gonzales, lors de son passage à Ottawa. Une rencontre du même genre a eu lieu, et un compte rendu a été rédigé. Encore la semaine dernière, avant que le comité soit organisé, nous avons tenu une petite réunion dans mon bureau à laquelle plusieurs d'entre vous ont assisté. Nous avons pu discuter avec M. Idriss Jazairy, président du Fonds international de développement agricole. Des notes ont aussi été prises au cours de la rencontre. Elles ne sont pas encore prêtes, mais elles vous seront distribuées.

La présente motion nous permettra d'étudier les comptes rendus de ces rencontres qui seront mis à la disposition du comité et de les citer dans le rapport.

**Le sénateur Grafstein:** J'en fais la proposition.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres points à l'ordre du jour, je déclare la séance levée.

La séance est levée.

Ottawa, le mardi 12 mai 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour s'informer des propositions relatives au contrôle des armements et de leur impact sur l'OTAN.

**Le sénateur George van Roggen (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Après tout le temps que nous avons passé à étudier l'endettement du Tiers monde, vous serez heureux de passer à un autre sujet.

Comme vous vous en souviendrez, le Comité a été saisi du budget des dépenses du ministère des Affaires extérieures et de la Défense nationale. Comme nous avons convenu, lors de notre réunion d'organisation, de ne pas nous limiter aux trois gros volumes de prévisions des dépenses, nous avons donc décidé d'étudier deux ou trois questions particulièrement intéressantes qui touchent ces deux ministères. Il s'agit du contrôle des armements et du désarmement, et plus précisément des négociations sur les armes de portée intermédiaire qui font les manchettes aujourd'hui, outre quelques aspects fondamentaux relatifs aux armes à portée réduite, aux armes classiques en Europe, à la sécurité et à la souveraineté dans l'Arctique et, peut-être, l'état actuel des négociations canado-américaines sur le libre-échange, si M. Reisman peut se libérer.

[Text]

In view of that, I would ask members of the committee to confine their area of questions to these specific things we are looking at so we do not get off into general areas of foreign affairs and defence.

Today we are going to deal with the first one of these items, which is arms control. We will hear from Mr. David Peel. Mr. Peel is Director General of International Security and Arms Control Bureau at the Department of External Affairs. For a considerable part of his career he was posted in Moscow and more recently was Canadian Ambassador to Czechoslovakia.

We also have with us Mr. Ralph Lysyshyn, Director, Arms Control and Disarmament Division.

Before Mr. Peel begins his presentation, I would like to remind honourable senators that the next meeting of the committee will be Tuesday, May 26 at 4 p.m., that being because of the anticipated adjournment of the Senate next week.

I have just received from the clerk of the committee, who has only received it from the printers this afternoon, the report on our study of international financial institutions, the debt problem of developing countries. I will be tabling this report in the Senate tomorrow afternoon, followed by a press conference at 4 p.m. You will all receive copies of that report very shortly.

Mr. Peel, I would ask you to make your opening presentation, whereupon we can go to questions from members of the committee.

**Senator Hicks:** Same place, same time?

**The Chairman:** Same place, same time, two weeks from today.

**Senator Rowe:** I take it, Mr. Chairman, that the members of the committee will be expected to attend the session where you make the presentation of the report?

**The Chairman:** By all means. Any member of the committee is welcome to be there. It will be at the National Press Building. There was not a convenient room here for it, so it is being held over there.

Please proceed Mr. Peel.

**Mr. David Peel, Director General, International Security and Arms Control Bureau, Department of External Affairs:** Thank you. Mr. Chairman, honourable senators, I thought it might be useful to start with a general introduction to put arms control questions in a general political context. Then I will tell you, since you are looking at our estimates, what we do in my particular bureau in the Department of External Affairs with regard to arms control and how we spend our money. Then I will give you general background and perhaps details, to the extent that they interest you, of current proposals regarding what we call INF, intermediate-range nuclear forces, in Europe and the implications of these for the NATO alliance.

I will say a few things that are unnecessarily elementary but I hope it will help you to understand the context in which we at the Department of External Affairs, representing Canada and

[Traduction]

Par conséquent, je demanderais aux membres du Comité de limiter leurs questions à ces points afin de ne pas déborder sur des domaines plus généraux des affaires étrangères et de la défense.

Nous étudierons aujourd'hui la première de ces questions, soit le contrôle des armements. Nous entendrons tout d'abord M. David Peel. M. Peel est le directeur général de la Sécurité internationale et du contrôle des armements au ministère des Affaires extérieures. Durant une bonne partie de sa carrière, il a été affecté à Moscou et était récemment ambassadeur du Canada en Tchécoslovaquie.

Nous recevrons également M. Ralph Lysyshyn, directeur du Contrôle des armements et du désarmement.

Avant que M. Peel ne commence son exposé, j'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que la prochaine réunion du Comité est prévue pour le mardi 26 mai, à 16 heures, étant donné l'ajournement anticipé du Sénat la semaine prochaine.

Je viens de recevoir du greffier du Comité, qui lui-même ne l'a reçu des imprimeurs que cet après-midi, le rapport de notre étude sur les institutions financières internationales et sur le problème de l'endettement des pays en développement que je déposerai au Sénat demain après-midi et qui fera l'objet d'une conférence de presse à 16 heures. Vous recevrez tous un exemplaire de ce rapport sous peu.

M. Peel, je vous prierais de nous faire votre déclaration d'ouverture, à la suite de quoi les membres du Comité vous poseront des questions.

**Le sénateur Hicks:** Même heure et même endroit.

**Le président:** Même heure, même endroit dans deux semaines.

**Le sénateur Rowe:** Si j'ai bien compris, monsieur le président, on s'attend que les membres du Comité assistent à la séance au cours de laquelle vous déposerez le rapport?

**Le président:** Absolument. Tous les membres du Comité y seront les bienvenus. La séance aura lieu à l'édifice de la presse nationale car aucune pièce ne s'y prêtait ici.

Nous vous écoutons, M. Peel.

**M. David Peel, directeur général de la sécurité internationale et du contrôle des armements, ministère des Affaires extérieures:** Je vous remercie. Monsieur le président, honorables sénateurs, j'ai pensé qu'il serait utile de commencer par vous mettre les questions relatives au contrôle des armements dans un contexte politique global. Je vous dirai ensuite, puisque vous étudiez nos prévisions des dépenses, ce que nous faisons dans mon bureau, au ministère des Affaires extérieures, relativement au contrôle des armements et comment nous engageons nos fonds. Je vous donnerai ensuite des renseignements de base, et peut-être des détails si vous êtes intéressés à approfondir la question, sur les propositions actuelles relatives aux armes nucléaires de portée intermédiaire en Europe, que nous appelons INF, et sur l'incidence de ces armes sur les pays membres de l'OTAN.

Je vous expliquerai certains points qui sont nécessairement élémentaires, mais qui devraient vous aider à comprendre le contexte dans lequel le ministère des Affaires extérieures, qui



*[Text]*

implementing Canadian foreign policy, see arms control questions in a broader way as furthering Canadian foreign policy.

There are, obviously, some conditioning factors regarding our way of looking at arms control generally. The principal one, of course, is our membership in the NATO alliance. There are also certain strategic interests we have as a North American country and as a member of NORAD, and as a non-nuclear country with a modest military capability. There are also, of course, the policy preferences and interests of Canadians generally.

Arms control policy has to be seen as an aspect of, and not as being separate from, our overall international security policy. In addition to arms control, our security policy would include our military capability for an appropriate contribution to collective defence through NATO and NORAD, as well as for effective assertion of national sovereignty, in other words our defence capabilities. It also includes our contribution to international conflict resolution, particularly through our role in international peace-keeping organizations. Of course, our international security policy also includes our general diplomatic effort to reduce east-west tensions and to build confidence by participating in and encouraging sustained political dialogue, particularly between countries belonging to NATO and those belonging to the Warsaw Pact.

Arms control offers the prospect of reducing threats, of limiting competition from military superiority, of increasing stability and, more generally, of working towards more predictability in the international environment. It is a process that should be seen as a confidence-building process rather than an end in itself. However, while it is true that achieving an arms control agreement can help reduce tensions, it must be recognized that substance and compliance are more important. Effective agreements must be substantive and compliance with them must be verifiable. Only through such means can the fundamental mistrust that underlies east-west tensions be resolved. East-west distrust is, after all, at the origin of the arms race.

We have to recognize that arms control negotiations deal primarily with the symptoms of a lack of trust. It's compliance with arms control agreements and not the agreements themselves that enable us to deal with the causes of this distrust. Competition between east and west is certainly likely to continue in the future, so constraints imposed on arms have to be equal. There are limits to unilateralism in this field and constraints on how fast we can move.

Arms control really is an incremental process, with each step building on the previous one. We avoid putting unrealistic demands on the arms control process if we consider arms control as a tool in the management of the east-west competition;

*[Traduction]*

représente le Canada et applique la politique étrangère canadienne, envisage le contrôle des armements comme une façon générale d'atteindre les objectifs de la politique étrangère canadienne.

Sans doute, certains facteurs conditionnent-ils notre façon d'envisager le contrôle des armements d'une façon générale. Le principal est, bien entendu, notre adhésion à l'OTAN. Nous avons également un certain nombre d'intérêts stratégiques en tant que pays nord-américain signataire du NORAD et pays non nucléaire à la capacité militaire limitée. Bien entendu, il faut également tenir compte des préférences d'ordre politique et des intérêts de l'ensemble des Canadiens.

La politique du contrôle des armements doit être perçue comme étant l'un des volets de notre politique globale en matière de sécurité internationale dont elle fait partie intégrante. Outre le contrôle des armements, notre politique en matière de sécurité tient compte de notre capacité militaire en vue d'une contribution appropriée à la défense collective par l'intermédiaire de l'OTAN et du NORAD ainsi que d'une affirmation effective de notre souveraineté nationale; en d'autres termes, nos capacités de défense. Elle comprend également notre contribution au règlement des conflits internationaux grâce surtout à notre participation aux organisations internationales pour le maintien de la paix. Bien entendu, notre politique en matière de sécurité internationale inclut aussi notre activité diplomatique générale dont l'objet est de réduire les frictions entre l'Est et l'Ouest et d'accroître la confiance; nous participons à cette fin à un dialogue politique soutenu et le favorisons, particulièrement entre les pays membres de l'OTAN et ceux du Pacte de Varsovie.

Le contrôle des armements permettrait de réduire les risques de conflit, de limiter la rivalité en vue d'atteindre la supériorité militaire, d'accroître la stabilité et, d'une façon plus générale, d'anticiper les événements sur la scène internationale. Il doit être perçu comme un moyen d'accroître la confiance plutôt que comme une fin en soi. Bien qu'il soit vrai qu'une entente sur le contrôle des armements puisse réduire les tensions, il faut reconnaître toutefois que ses fondements et son respect sont plus importants encore. Pour être efficaces, ces ententes doivent être substantielles et il faut pouvoir en vérifier le respect. Ce n'est que par ces moyens que nous pourrions supprimer la méfiance sous-jacente aux tensions Est-Ouest puisqu'elle est, après tout, à l'origine de la course aux armements.

Nous devons reconnaître que les pourparlers sur le contrôle des armements portent principalement sur les symptômes du manque de confiance. C'est le respect des accords sur ce contrôle et non les accords eux-mêmes qui nous permettent de nous attaquer aux causes de cette méfiance. Comme on ne peut douter que la rivalité entre l'Est et l'Ouest se poursuivra dans l'avenir, les restrictions imposées aux armements doivent être équitables. L'unilatéralisme dans ce domaine et notre rapidité d'action sont limités.

Le contrôle des armements est en fait un processus graduel, chaque étape étant fondée sur la précédente. Nous évitons d'exiger des résultats impossibles si nous voyons, dans cette démarche, un instrument de gestion de la concurrence Est-Ouest, comme un moyen de canaliser les antagonismes entre

## [Text]

a channelling of the competition that remains between values, between national interests and economic philosophies.

We must recognize that for the foreseeable future, arms control will not change the nature of the threat, be it to our national integrity or to our way of life.

Given the present level of distrust between the two alliances representing east and west, the key objective of arms control negotiations must remain the reinforcement of strategic stability and the balanced reduction of nuclear arsenals. We can begin to contemplate a radically changed world only if we have a basis of successful arms control that leads to enhanced confidence.

This would take us to a look at our arms control objectives and priorities. These were stated by the Prime Minister in October of 1985 to be the following: Negotiated radical reductions in nuclear forces and the enhancement of strategic stability; maintenance and strengthening of the nuclear non-proliferation regime; negotiation of a global chemical weapons ban; support for negotiation of a comprehensive nuclear test ban treaty; the prevention of an arms race in outer space; and the building of confidence sufficient to facilitate the reduction of military forces in Europe and elsewhere.

How do we go about implementing these objectives at External Affairs? I must first say that we work very closely in the arms control area with the Department of National Defence. Most of what I will tell you about what happens within External Affairs is done in very close consultation with the Department of National Defence.

There are arms control negotiations going on in which Canada is a direct participant. There are other negotiations where we are not at the table, but where we are very much involved. We are involved certainly in the bilateral U.S.A.-U.S.S.R. negotiations in Geneva through consultations within NATO. These are currently of particular importance, as you know, in the area of INF, but we are also involved in the other aspects of the Geneva negotiations in the indirect sense through our consultations in the alliance.

More directly but still not in terms of negotiation, we are involved in the regular bilateral consultations at the political level of officials with several countries, particularly the United States and the Soviet Union, but also with Great Britain, the Federal Republic of Germany, France, Czechoslovakia, the German Democratic Republic, Japan and Australia. We hold more or less annual consultations with all of these countries and, of course, consult with some of them more frequently than that.

Our direct and active participation is in multilateral negotiating forums and deliberative forums such as the United Nations. The first one to mention, perhaps, is the Conference on Disarmament in Geneva, which has 40 members. It is the

## [Traduction]

les schèmes de valeurs, les intérêts nationaux et les doctrines économiques.

Il faut reconnaître que, dans un avenir prochain, le contrôle des armements ne changera pas la nature de la menace à laquelle sont assujettis notre intégrité nationale ou notre mode de vie.

Vu le degré actuel de méfiance qui oppose le groupe des pays de l'Est et de l'Ouest, les négociations sur le contrôle des armements doivent continuer de viser surtout à renforcer la stabilité stratégique et la réduction équilibrée des arsenaux nucléaires. Nous ne pourrions espérer une transformation radicale à l'échelle internationale que si nous jetons les bases d'un contrôle réussi des armements et, partant, d'une confiance accrue.

Ce qui nous conduit à examiner nos objectifs et nos priorités en ce qui concerne le contrôle des armements. Comme les a énoncées le premier ministre en octobre 1985, ce sont la réduction radicale négociée des forces nucléaires et l'amélioration de la stabilité stratégique; le maintien et le renforcement d'une politique de non-prolifération des armes nucléaires; la négociation d'une interdiction internationale des armes chimiques; l'appui aux négociations visant la ratification d'un traité exhaustif interdisant les essais nucléaires; la prévention de la course aux armements dans l'espace et l'établissement d'un climat de confiance qui facilitera la réduction des forces militaires en Europe et ailleurs.

Comment le ministère des Affaires extérieures entend-il atteindre ces objectifs? Tout d'abord, je dois vous dire que nous travaillons en étroite collaboration avec le ministère de la Défense nationale. La plupart des activités que je vous décrirai ne sont menées par les Affaires extérieures qu'après consultation très étroite du ministère de la Défense nationale.

À l'heure actuelle, le Canada participe directement à certaines négociations sur le contrôle des armements. Par contre, il en est d'autres auxquelles le gouvernement n'était pas représenté, mais auxquelles il s'est intéressé de très près. Le Canada prend part aux négociations bilatérales américano-soviétiques à Genève en consultation avec les pays de l'OTAN. Elles portent particulièrement sur les INF, comme vous le savez, mais nous nous intéressons aussi indirectement à d'autres aspects des négociations de Genève, par le biais de notre adhésion à l'Alliance.

Plus directement, sans toutefois prendre part aux négociations proprement dites, nous participons régulièrement à des consultations bilatérales avec des dirigeants politiques, ou des représentants officiels de plusieurs pays, notamment des États-Unis et de l'Union soviétique, mais également de la Grande-Bretagne, la République fédérale allemande, de la France, de la Tchécoslovaquie, de la République démocratique allemande, du Japon et de l'Australie. Nous tenons des consultations plus ou moins annuelles avec tous ces pays, et bien entendu, discussions avec certains d'entre eux plus fréquemment qu'avec d'autres.

Nous participons directement et activement aux tribunes multilatérales de négociations et de délibérations, comme l'Organisation des Nations Unies. Peut-être faudrait-il mentionner tout d'abord la Conférence sur le désarmement à



*[Text]*

only ongoing multilateral forum for the negotiation of arms control agreements. It is currently the main international venue for the negotiation of a comprehensive, verifiable ban on the use of chemical weapons. It also is making efforts to move toward negotiation of a comprehensive nuclear test ban. Discussions go on at this conference on the prevention of an arms race in outer space and on the negotiation of a radiological weapons ban.

We are also involved directly in the MBFR talks in Vienna, that is, talks on mutual and balanced force reductions in Europe. This is a negotiation between members of NATO and the Warsaw Pact, in an effort to agree on mutual and balanced reductions in conventional forces in the central European region.

This is not yet a negotiation, but we are involved in discussions going on in Vienna to work out, between members of NATO and the Warsaw Pact, a mandate for new negotiations on conventional arms control in the whole of Europe from the Atlantic to the Urals.

We were involved directly in the Stockholm Conference on Confidence-and Security-Building Measures and Disarmament in Europe, which finished last September. This conference has produced the first document in the area of confidence-building measures since the Helsinki Final Act in 1975 and it was held under the auspices of the CSCE, the Conference on Security and Co-operation in Europe.

We are involved annually at the United Nations in the First Committee of the General Assembly, which deals with disarmament, and at the U.N. Disarmament Commission, which is meeting right now. Both of these are non-negotiating bodies.

We are always involved in special sessions of the General Assembly, convened specifically to discuss disarmament issues. We are also involved in other U.N. conferences such as that on Disarmament and Development, which will be held in the summer of this year.

We are also involved in conferences to review implementation of existing relevant treaties, for example, the NPT, the non-proliferation treaty which was reviewed in the summer of 1985 and the Biological Weapons Convention of 1972, which was reviewed last summer.

In the department we have an active program of research on the techniques and methodologies for verification of compliance with arms control agreements. Canada attaches particular importance to verification and related issues. The Verification Research Program of the department has a current annual budget of about \$1 million, and it funds, with the co-operation of Canadian industry and Canadian universities, research into technical and legal aspects of verification, including space-based remote sensing, seismic detection and the investigation of allegations of chemical weapons use.

*[Traduction]*

Genève, qui compte 40 membres. C'est la seule tribune permanente multilatérale où sont négociées les ententes visant le contrôle des armements. À l'heure actuelle, c'est le principal organe international de négociation en vue d'une interdiction globale et vérifiable de l'utilisation des armes chimiques. La Conférence déploiera aussi des efforts en vue de négocier une interdiction globale des essais nucléaires. Dans le cadre de cette conférence, on discute de la possibilité de prévenir une course aux armements dans l'espace et d'interdire l'utilisation des armes radiologiques.

En outre, nous participons directement aux pourparlers sur les MBFR qui se déroulent à Vienne, c'est-à-dire aux discussions sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe. Les pays membres de l'OTAN et ceux du Pacte de Varsovie cherchent à s'entendre sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces classiques en Europe centrale.

Les pourparlers n'ont pas encore pris la forme de négociations, mais nous participons aux discussions qui se déroulent à Vienne en vue de parvenir à un mandat qui convienne aux membres de l'OTAN et à ceux du Pacte de Varsovie afin d'entamer de nouvelles négociations sur le contrôle des armes classiques dans l'ensemble de l'Europe, depuis l'Atlantique jusqu'à l'Oural.

Nous avons directement participé à la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe, qui a pris fin en septembre dernier. Cette conférence a donné lieu au premier document portant sur les mesures de confiance depuis l'Acte final d'Helsinki, en 1975, sous les auspices de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, la CSCE.

Chaque année, nous siégeons à la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies qui traite de désarmement, ainsi qu'à la Commission des Nations Unies pour le désarmement, qui siège à l'heure actuelle. Aucune des deux n'est un organisme de négociation.

Nous prenons toujours part aux sessions spéciales de l'Assemblée générale qui est spécialement convoquée pour débattre les questions touchant le désarmement. Nous participons aussi à d'autres conférences des Nations Unies, comme celle sur le désarmement et le développement qui se déroulera cet été.

Nous participons à des conférences dont l'objectif consiste à examiner la mise en application de traités déjà en vigueur, à titre d'exemple, le NPT, c'est-à-dire le Traité de non-prolifération des armes nucléaires, qui a été revu durant l'été 1985, et la Convention sur les armes biologiques de 1972, qui a été revue l'été dernier.

Le Ministère gère un programme de recherche sur les techniques et les méthodes afin de vérifier dans quelle mesure les ententes sur le contrôle des armements sont respectées. Le Canada attache une importance particulière à la vérification et aux aspects connexes. Le programme de recherche en vérification du Ministère est doté d'un budget annuel d'environ un million de dollars et il sert à financer, en collaboration avec l'industrie et les universités canadiennes, la recherche sur les aspects techniques et juridiques de la vérification, y compris la

[Text]

We also do what we can to encourage public understanding of Canadian arms control policies and, to an appropriate extent, public input into their formulation.

The disarmament fund of the department is used to promote balanced public discussion of arms control and disarmament issues; government contributions to such organizations as the Canadian Centre for Arms Control and Disarmament are channelled through the disarmament fund of the Department of External Affairs.

Our bureau is composed of two divisions: one division is defence relations and the other division is arms control and disarmament. Mr. Lysyshyn is the director of this latter division. We also, of course, have, within the department, the position of Ambassador for Disarmament, which is filled by Mr. Douglas Roche, who is well known to all of you.

Perhaps I could give you a bit more information about how we spend our budget. We provide, among other things, an annual standing grant of \$100,000 to the Canadian Centre for Arms Control and Disarmament. It is a privately-run research organization and one of the leading organizations in its field. It has made a significant contribution to the Canadian debate on international security questions.

The department also provides direct financial assistance to non-governmental organizations and private individuals through the disarmament fund, which last year disbursed over \$460,000, including grants and contributions to nearly 40 groups and individuals. This fiscal year the fund totals about \$400,000.

We have also supported United Nations' activities through contributions to the U.N. World Disarmament Campaign which seeks to educate the international community regarding the U.N. activities in the disarmament field. We have contributed \$350,000 to this campaign over the last four years.

Our contribution directly to research into verification which is critical to attaining successful arms control agreements, is through the activities of the Verification Research Unit, which is part of the arms control and disarmament division. The unit has an annual budget of approximately \$1 million and is involved in research related to Canadian arms control priorities. Its most recent projects have included the preparation of a handbook and a portable kit for investigating allegations of the use of chemical or biological weapons. It has included the modernization of the Yelloknife seismic array as a Canadian contribution to research into monitoring a comprehensive test ban.

On outer space questions, the unit has investigated some of the technical requirements that might exist for verifying a multilateral agreement to control space weapons. We have also submitted working papers to the Conference on Disarmament in Geneva on the legal regime and technology relating to arms control in outer space.

[Traduction]

téledétection à partir de l'espace, la détection sismique et la vérification de toute allégation d'utilisation d'armes chimiques.

Nous faisons aussi notre possible pour encourager la population à comprendre les politiques canadiennes en matière de contrôle des armements et, dans une juste mesure, à exprimer ses opinions.

Le fonds de désarmement du Ministère sert à promouvoir le débat public équilibré de questions relatives au contrôle des armements et au désarmement; le gouvernement contribue à des organismes tel le Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement par l'intermédiaire du ministère des Affaires extérieures.

Notre bureau se compose de deux divisions, la première s'occupe des relations de défense et la seconde, dont M. Lysyshyn est le directeur, du contrôle des armements et du désarmement. Il existe aussi, dans notre ministère, un poste d'ambassadeur au désarmement, occupé par M. Douglas Roache, que vous connaissez bien.

Je vais vous renseigner davantage sur la façon dont nous dépensons notre budget. Nous accordons, parmi d'autres, une subvention permanente annuelle de 100 000 \$ au Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement. Ce centre, qui est l'un des principaux organismes privés du genre, a contribué appréciablement au débat canadien sur la sécurité internationale.

Le ministère procure aussi à des organismes privés et à des particuliers, une aide financière directe qu'il puise dans son fonds pour le désarmement. Il a déboursé ainsi l'an passé plus de 460 000 \$, sans compter les subventions et contributions qu'il a faites à près de 40 groupes et particuliers. Ce fonds s'élève pour la présente année financière à environ 400 000 \$.

Nous avons de plus appuyé les activités des Nations Unies au moyen de contributions pour la campagne de désarmement mondiale de l'ONU, qui s'efforce de renseigner la communauté internationale sur les activités de cet organisme dans le domaine du désarmement. Au cours des quatre dernières années, nous avons contribué 350 000 \$ à cette campagne.

Nous contribuons directement à la vérification et à la recherche, si essentielles au succès du contrôle des armements, par le truchement de l'Unité de vérification et de recherche, qui fait partie de la Direction du contrôle des armements et du désarmement. Cette unité dispose d'un budget annuel d'environ un million de dollars et effectue des recherches sur les priorités canadiennes en matière de contrôle des armements. Ses plus récents projets comprennent la rédaction d'un guide et d'un nécessaire permettant de vérifier les allégations éventuelles quant à l'utilisation d'armes chimiques ou biologiques. Cette unité considère la modernisation de l'instrumentation sismique de Yellowknife comme une contribution canadienne à la recherche des moyens propres à surveiller l'interdiction totale de ces armes.

Au sujet de l'espace intersidéral, cette unité a fait des recherches sur quelques-uns des moyens techniques nécessaires pour la vérification d'un accord multilatéral en vue du contrôle des armements spatiaux. Nous avons déjà présenté à ce sujet, lors de la conférence sur le désarmement à Genève, des mémoi-



[Text]

I can answer other questions on the activities of the Verification Research Unit later in the evening. Perhaps now I could turn to more specific questions relating to INF, that is intermediate-range nuclear forces, and recent proposals for an arms control agreement in this area and their implications.

In doing this, I will be repeating to you some of what was said by the Secretary of State for External Affairs to the Standing Committee of the House of Commons on National Defence not long ago.

**The Chairman:** Mr. Peel, just before you go to that subject, I wonder if you would go back to Geneva where there are so many forums where these matters are being discussed. You have just mentioned several in which Canada is involved. From the ones you have mentioned, I assumed that they are all multilateral discussions, where a large number of countries are involved on an ongoing basis. Because they all take place in the same city, it is confusing for the layman.

Would you tell us in what forum the intermediate-range nuclear missiles are being discussed? If I am correct that those discussions are only between the U.S. and U.S.S.R., they have similar negotiations. Mr. Nitze and Mr. Kampelman are two negotiators, and I do not know if there is a third. If I am correct that those discussions on intercontinental ballistic missiles versus strategic, intermediate, short-range and conventional are only between the U.S. and the U.S.S.R., to what extent are we able to obtain a watching brief? Are we allowed in the room to listen or are we just briefed by both sides afterwards?

I would like a little background as to the manner in which these discussions are conducted.

**Senator Muir:** Mr. Chairman, on a point of order before Mr. Peel continues, are there copies of Mr. Peel's statement that he has just made?

**The Chairman:** There will be a transcript, but a copy of his notes was not distributed.

**Mr. Peel:** I perhaps should apologize for that. I did not prepare a statement. I simply picked up a number of things and tried to give you some background.

Basically, Mr. Chairman, you are correct in your characterization of the situation in Geneva. It is difficult to follow, not only for people who do not spend all their time dealing with arms control.

I did mention the Conference on Disarmament, which is the multilateral forum where we do have a seat and where we participate actively right now, particularly on questions relating to chemical weapons, but I mentioned some of the other items on the agenda there.

[Traduction]

res sur les aspects légal et technique du contrôle des armements et l'espace.

Je pourrai, plus tard dans la soirée, répondre à d'autres questions qui pourraient m'être posées sur les activités de l'Unité de vérification et de recherche. J'aborderai maintenant les questions plus précises qui se rapportent aux engins nucléaires de portée intermédiaire et aux propositions récemment faites en vue de conclure un accord sur le contrôle des armements ainsi qu'aux répercussions de ces propositions.

Ce faisant, je vais répéter certaines choses que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a déjà dites, il n'y a pas longtemps, au Comité permanent de la Chambre des communes sur la défense nationale.

**Le président:** Monsieur Peel, avant que vous abordiez ce sujet, pouvons-nous revenir un moment à Genève où se déroulent plusieurs colloques portant précisément sur ces questions. Vous en avez déjà mentionné quelques uns auxquelles le Canada participe. Il s'agit, je suppose, de discussions multilatérales auxquelles participent en permanence un grand nombre de pays. Une certaine confusion provient de ce que tous ces échanges se déroulent dans une même ville.

Pouvez-vous nous dire quelle assemblée discute la question des missiles nucléaires de portée intermédiaire? Si j'ai raison de croire que ces discussions ne se font qu'entre les États-Unis et l'URSS, des négociations semblables ont lieu entre ces deux pays. M. Nitze et M. Templeman sont deux des négociateurs; j'ignore s'il y en a un troisième. S'il est vrai que seuls les États-Unis et l'URSS participent à ces entretiens sur les missiles balistiques intercontinentaux, par opposition aux armes stratégiques, aux armes de portée intermédiaire et de courte portée et aux armes conventionnelles, dans quelle mesure pouvons-nous obtenir un compte rendu des discussions? Sommes-nous autorisés à écouter ces entretiens ou s'il nous faudra attendre qu'ils soient terminées, pour être renseignés par les deux parties?

J'aimerais être mieux renseigné sur la façon dont sont menées ces discussions.

**Le sénateur Muir:** Monsieur le président, j'en appelle au Règlement avant que M. Peel ne poursuive; je voudrais savoir s'il y a des exemplaires du mémoire que M. Peel vient de nous lire?

**Le président:** Une transcription en sera faite, mais son mémoire n'a pas été distribué.

**M. Peel:** Il convient peut-être que je m'en excuse. Je n'ai pas préparé de déclaration. Je n'ai fait que relever un certain nombre de points pour vous donner un bref aperçu.

Vous avez raison, monsieur le président, de décrire ainsi ce qui se passe à Genève. Ceux qui s'occupent tout le temps du contrôle des armements ont de la difficulté à suivre le cours des discussions. Que dire des autres?

J'ai fait mention de la conférence sur le désarmement, qui est un colloque multilatéral auquel nous participons activement en ce moment, surtout au sujet des armes chimiques, mais j'ai aussi énuméré certains autres sujets qui sont à l'ordre du jour.

[Text]

You are quite right that the INF issue is being discussed bilaterally between the United States and the Soviet Union in Geneva. To speak of the Geneva negotiations is always misleading because there are indeed several going on there. We do not sit at the table or have a seat in the room at the Soviet-American negotiations, but we are involved because the United States is in regular consultation within NATO, particularly on the INF, but also on the other aspects of the negotiations.

There are three different baskets of negotiation in the bilateral talks in Geneva. One is on the space and space defence relationship, which is headed by Ambassador Kampelman. He is also the head of the American side for all three of these negotiations. Ambassador Maynard Glitman is the head on the American side for the INF negotiations, and Ambassador Ron Lehman is head of the American side on strategic arms, that is the START negotiations in Geneva.

**The Chairman:** On a bilateral basis, the Americans have separate negotiations going on with the Russians on what we call Star Wars and strategic, which are intercontinental ballistic missiles.

**Mr. Peel:** That is correct.

**The Chairman:** So, there is a linkage between the two, but they are technically two separate negotiations?

**Mr. Peel:** There are in fact three separate negotiations, the INF being the other one.

**The Chairman:** But on the subject of intercontinental, there are three negotiations: Star Wars; intercontinental ballistic missiles; and the INF, the intermediate-range missiles.

**Mr. Peel:** That is right.

**The Chairman:** And there is not a fourth negotiation on short-range or conventional on a bilateral basis?

**Mr. Peel:** No, there is not. The three are indeed conducted separately, but in a sense they are obviously very closely coordinated and Ambassador Kampelman is the head of the American side for all three, as well as being the senior American negotiator in the space and defence area.

To give you some background to the situation regarding INF, you will recall the Reykjavik Summit in Iceland last autumn which raised the prospect—a very intriguing prospect for all of us—of a much less nuclear world. This certainly has focused attention on just what the ramifications would be of such a world in east-west relations and for western security.

Early this year the Soviet Union decided and General Secretary Gorbachev announced that he would no longer insist on linking an agreement on INF to other aspects of the negotiations going on in Geneva. You will recall that he had earlier insisted that all three were in fact linked and there could be no progress in any one without progress in all three. He then decided that he could accept a separate agreement on INF

[Traduction]

Vous avez également raison de dire que la question des INF est discutée par les États-Unis et l'Union Soviétique seulement à Genève. Il est toujours imprécis de parler des négociations de Genève, car il y en a toujours plusieurs qui sont en cours à la fois. Nous n'avons pas une place à la table de négociation ou un siège dans la salle où se déroulent les négociations entre l'URSS et les États-Unis, mais nous y sommes quand même très intéressés. En effet, les États-Unis sont en consultation permanente avec l'OTAN, plus particulièrement au sujet des INF, mais aussi sur d'autres aspects des négociations.

Les entretiens de Genève portent sur trois sortes de négociations bilatérales. L'un d'eux porte sur l'espace et la défense dans l'espace; ce groupe est présidé par l'ambassadeur Campbellman, qui est aussi le chef des trois délégations américaines. L'ambassadeur Maynard Glitman est le chef, du côté américain, pour les négociations sur les INF, et l'ambassadeur Ron Lehman, diriger toujours du côté américain, les discussions sur les armes stratégiques, c'est-à-dire les négociations START à Genève.

**Le président:** Dans différentes salles, les Américains négocient bilatéralement avec les Soviétiques sur ce que nous appelons la Guerre des étoiles, séparément des missiles ballistiques intercontinentaux?

**M. Peel:** C'est juste.

**Le président:** Il y a donc un rapport entre les deux, mais ces négociations sont techniquement distinctes?

**M. Peel:** Il y a, en fait, trois négociations distinctes, dont les INF.

**Le président:** Mais sur le plan intercontinental, trois négociations se déroulent: la guerre des étoiles; les missiles ballistiques intercontinentaux et les INF, les missiles de portée intermédiaire.

**M. Peel:** C'est juste.

**Le président:** N'y a-t-il pas une quatrième série d'entretiens bilatéraux sur les missiles conventionnels ou de courte portée?

**M. Peel:** Non, il n'y en a pas. Les trois négociations sont menées distinctement, mais en un sens, elles sont manifestement très coordonnées et l'ambassadeur Kampelman est le chef du côté américain des trois groupes de négociation, aussi bien que le principal négociateur américain sur les sujets relatifs à l'espace et à la défense spatiale.

Au sujet des INF, vous vous souviendrez du sommet de Reykjavik, l'automne passé, en Islande, qui a donné lieu à la possibilité—une possibilité très intrigante pour nous tous—d'un monde beaucoup moins menacé par la guerre nucléaire. Ces entretiens nous ont sûrement amenés à réfléchir aux répercussions qu'aurait un tel monde sur les relations entre l'Est et l'Ouest et sur la sécurité occidentale.

Tôt cette année, l'Union Soviétique a décidé—et le secrétaire général Gorbatchev l'a annoncé—qu'elle n'insisterait plus à rattacher un accord sur les INF à d'autres aspects des négociations qui se déroulent à Genève. On se souviendra que M. Gorbatchev avait, plus tôt, insisté pour que les trois séries de négociations soient rattachées de sorte qu'elles ne pourraient progresser que les trois ensemble. Il a décidé par la suite qu'il



*[Text]*

which would not be linked to the other two areas. This has brought into reality the possibility of the first major arms control agreement in about ten years and the first real agreement on disarmament, that is one that would reduce the number of arms since World War II. We may in fact be quite close to an agreement that would eliminate an entire class of nuclear weapons.

We do want to reduce nuclear weapons significantly. Enhancing international stability and security at the lowest possible level of armaments has been a Canadian foreign policy objective for a long time. It is indeed one that is shared by all our allies in NATO. The key here is stability. Whatever lower level of armaments the new strategic balance brings must be one that will be stable, that is, not subject to advantages or disadvantages for either side.

Canadians have been primarily interested in the strategic nuclear arms race, for the obvious reason that we sit here between the United States and the Soviet Union. In an exchange of strategic weapons, that is ones from either of the superpowers that are targeted on and can hit the other superpower, in any such exchange there would probably be catastrophic consequences for Canada. Even if this is really quite a remote possibility, it is the most direct threat that there is to our national security.

On the other hand, Europe, of course, does not see things in quite the same way. They have suffered in this century through two devastating conventional wars, and Europe is home to the largest concentration of armed forces in the world. It is the current superiority of Warsaw Pact forces in almost every aspect of the conventional field that has resulted in the necessity for the NATO alliance to depend on nuclear weapons and strategies such as flexible response. It is therefore understandable, I think, that our allies in western Europe react very cautiously to the possibility of the loss of some of their nuclear security. In fact, we might be similarly reluctant at the thought of an erosion of the U.S. strategic nuclear capability if we thought that such an erosion would undermine deterrence and at the same time undermine Canadian security.

This is really the crux of the problem with regard to the INF questions. This particular class of nuclear weapon is of real importance to Europeans. Whatever we might prefer, western Europe feels the need for some nuclear weapons to deter the Soviets from using or threatening to use their conventional superiority. As their security is our security in the collective sense, we have to respect their concerns.

The issue is really quite complex and it is not one that you can resolve simply by matching the other side system-for-system or number-for-number or missile-for-missile.

The relationship between nuclear and conventional balance has been brought home strikingly by what was said at Reykjavik. It is clear it would not be particularly useful in this context to eliminate all nuclear weapons in one range without hav-

*[Traduction]*

était disposé à accepter, sur les INF, un accord distinct qui ne serait aucunement rattaché aux deux autres domaines. Cette décision a permis d'entrevoir, pour la première fois en dix ans, la possibilité d'un accord important sur le contrôle des armements et sur le désarmement, c'est-à-dire un accord qui réduirait effectivement le nombre des armements, pour la première depuis la Seconde Guerre mondiale. Nous pourrions, en vérité, assister bientôt à la signature d'un accord qui supprimerait toute une catégorie d'armes nucléaires.

Nous tenons à réduire sensiblement le nombre des armes nucléaires. Consolider la stabilité et la sécurité internationale tout en réduisant les armements au niveau le plus bas possible, est, depuis longtemps, à l'objectif de la politique extérieure du Canada. Et c'est une attitude que partagent tous nos alliés de l'OTAN. La stabilité est au cœur de cette question. Quelle que soit la réduction des armements à laquelle aboutira ce nouvel équilibre stratégique, il faudra qu'elle soit stable et qu'elle ne confère aucun avantage ou désavantage à quelque partie que ce soit.

Les Canadiens se sont intéressés d'abord à la course aux armements nucléaires stratégiques pour la raison évidente qu'ils se trouvent placés entre les États-Unis et l'Union Soviétique. En cas d'attaque avec des armes stratégiques par l'un ou l'autre pays, le Canada subirait probablement des conséquences catastrophiques. Même si c'est là une possibilité assez éloignée, elle constitue une menace très directe à notre sécurité nationale.

D'un autre côté, l'Europe ne voit pas les choses d'un même œil. Elle a essuyé, durant ce siècle, deux guerres conventionnelles dévastatrices et c'est là que se trouve la plus grande concentration de forces armées du monde. C'est la supériorité actuelle des forces conventionnelles du Pacte de Varsovie qui a obligé l'OTAN à compter sur les armes et la stratégie nucléaires. Aussi, on comprend facilement que nos alliés de l'Europe occidentale craignent de perdre en partie la sécurité que leur apporte les armes nucléaires. Nous hésiterions peut-être aussi advenant l'érosion de la capacité stratégique nucléaire des États-Unis, si nous croyons qu'elle amoindrirait sa force de dissuasion et minerait en même temps la sécurité du Canada.

C'est là véritablement le nœud de la question des INF. Cette catégorie d'armes nucléaires est très importante pour les Européens. Quelles que soient nos préférences, l'Europe occidentale a besoin d'un certain nombre d'armes nucléaires pour dissuader les Soviétiques d'utiliser ou de les menacer d'utiliser leur supériorité conventionnelle. Comme leur sécurité est liée à la nôtre, au sens collectif du mot, il nous faut respecter leur façon de penser.

Cette question vraiment complexe ne saurait être résolue, en égalisant systématiquement entre les deux parties, leurs systèmes, leurs effectifs et leurs missiles.

L'équilibre entre l'armement nucléaire et conventionnel a été fort bien mis en lumière au cours des entretiens de Reykjavik et il est clair que dans ces conditions il ne serait pas tellement utile de supprimer toutes les armes nucléaires, sans avoir,

[Text]

ing reached some kind of conclusion about the security implications of doing so for other weapons, both nuclear and conventional.

In reducing or eliminating the numbers and kinds of nuclear weapons available for NATO's defence, which ultimately might negatively affect NATO's ability to deter aggression and negatively affect also the exercise of all aspects of the flexible response option, should a war ever break out, the existence of an imbalance in conventional and also in chemical weapons in Europe is a very troublesome question. In the absence or even in the reduction of a credible nuclear deterrent, the maintenance of adequate conventional forces becomes imperative.

The alternative of finding a way to correct the conventional imbalance through negotiation is a very difficult one, but one which has been undertaken. Soviet and Warsaw Pact troops and weapons are clearly a threat to the west. However, we have to understand the military and the political situation in eastern Europe, where the capacity to use force or to threaten the use of force within the area itself is a major reason for the current level of Soviet troops there.

A further complication, when looking at the conventional side, is what to count and how to count it. In these terms, what is called transparency, that is, the ability to actually see what the other side has, and adequate verification become very important. It is precisely in these areas where the eastern side has been somewhat less than forthcoming, an experience that has meant that the MBFR negotiations in Vienna have gone on for more than a dozen years with very little progress because the Warsaw Pact has simply refused even to provide accurate data on their force levels in the reduction zone, in the area where reductions are being contemplated.

So the alliance has to make some very difficult choices in the near future. As you can read in the newspapers, this clearly is a bit of a problem. Decisions in NATO take some time. Consultations are going on and will continue, but the concerns of all the alliance partners have to be looked at and their interests have to be respected. This, of course, is one of the differences between NATO and the Warsaw Pact.

Nevertheless, while the alliance works out its position in responding to Mr. Gorbachev's proposals, it should not be considered that NATO is reluctant to engage in significant arms reductions. I think this is a premise that clearly underlines the development of NATO policy. The important thing in the alliance is to make sure that we get the reductions right because the security of all the allies depends very much on how arms control agreements are reached and implemented. Total reduction or an unbalanced reduction would really decrease the existing stability and make the possibility of one side taking advantage of even a temporary superiority that much greater.

Arms control agreements are important, but they are not much help if they are sought only for themselves, if the result of eliminating some weapons makes it safe for other weapons to be used. Clearly the deterrent factor is one that has to be retained until weapons are at a very low level indeed.

[Traduction]

auparavant, bien étudié les répercussions possibles d'une telle mesure tant sur les armes nucléaires que conventionnelles.

Si l'on réduit ou supprime les diverses sortes d'armes dont dispose l'OTAN pour sa défense—ce qui affaiblirait nécessairement la puissance et la capacité de dissuasion de l'OTAN et sa souplesse de contre-attaque advenant une guerre alors le déséquilibre qui règne en Europe au regard des conventionnels et chimiques pose un problème très alarmant. En l'absence ou même avec la réduction d'une force de dissuasion nucléaire crédible, il devient impératif de maintenir des forces classiques suffisantes.

L'autre voie, c'est-à-dire le recours aux négociations pour rectifier en Europe le déséquilibre qui règne en matière d'armes conventionnelles, est hérissée de difficultés, mais il faut bien s'y engager. Les effectifs et les armes de l'URSS et du Pacte de Varsovie constituent nettement une menace pour l'Ouest. Toutefois, il nous faut comprendre la situation militaire et politique qui règne en Europe de l'Est, où la capacité d'utiliser la force ou la menace d'y recourir dans cette région même est la principale raison qui explique la présence là-bas, d'importants effectifs soviétiques.

Mais la question des armes conventionnelles se complique en outre par celle du comptage. Ce que nous appelons la transparence, c'est-à-dire la capacité de voir effectivement ce que possède l'autre partie et d'en faire une vérification suffisante, devient très importante. C'est précisément dans ces domaines que les pays de l'Est n'ont pas trop voulu coopérer. Les négociations de Vienne au sujet de la RMEF se poursuivent depuis maintenant plus de douze ans sans grand progrès, parce que les pays du Pacte de Varsovie ont simplement refusé de donner des précisions sur les forces dont ils disposent dans la zone où l'on veut opérer des réductions.

De sorte que l'Alliance aura bientôt à prendre des décisions difficiles. On s'aperçoit, à la lecture des journaux, que ce problème est grave. Les décisions de l'OTAN prennent un certain temps. Les consultations sont en cours et elles se poursuivront, mais il faut prendre en considération et respecter les intérêts de tous les pays alliés. C'est là, bien entendu, l'une des différences entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie.

Quoi qu'il en soit, tandis que l'Alliance se prépare à répondre aux propositions de M. Gorbatchev, il ne faudrait pas croire que l'OTAN répugne à s'engager dans une réduction appréciable des armements. Je crois que c'est là une notion qui sous-tend clairement l'élaboration de la politique de l'OTAN. L'important pour l'Alliance est de s'assurer que nous obtenions les réductions qu'il convient, parce que la sécurité de tous les alliés dépend dans une grande mesure de la façon dont les accords sur le contrôle des armements sont conclus et, aussi, du degré de leur application. Une réduction totale ou non équilibrée diminuerait la stabilité actuelle et permettrait à une partie de tirer avantage d'une supériorité, même temporaire.

Les accords sur le contrôle des armements sont importants mais ils ne sont pas d'une grande utilité s'ils constituent une fin en soi. Si la suppression de certaines armes permet d'en utiliser d'autres impunément, il est clair que le facteur dissuasion doit



[Text]

I will stop there, Mr. Chairman. If you have questions on the INF area specifically or other areas, Mr. Lysyshyn and I will do what we can to answer.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Peel, for those opening remarks.

**Senator Bosa:** Canada does not have nuclear weapons; either on our soil or in Europe. Because of the fact that we do not have nuclear weapons, what kind of influence do we have in negotiating or instigating disarmament with our friends? We are a member of a club without teeth.

**Mr. Peel:** We are certainly not a member of the nuclear weapons club. In that sense, I suppose it is correct to say that we do not have the same influence in nuclear arms control negotiations as those countries that do have nuclear weapons.

We are also not perhaps as large a military power as some of our allies. That is another thing that constrains our influence to some extent, as does our geographic location, because we are not a European power either.

Nonetheless, because we have been active and interested in both defence and arms control questions, particularly as they relate to Europe where we see our own interests very much involved, our influence is substantial within the NATO alliance, both in terms of the consultations that go on there and in terms of the importance that other allies give to our views. We have a long history of involvement in Europe; we continue to be involved there. We do find that our proposals, our interests, our particular participation in aspects of arms control questions (such as the verification issue that I mentioned earlier) do give us an influence perhaps larger than might be immediately obvious.

**Senator Bosa:** You have made references to verification on a number of occasions. The conference in Stockholm last September was the confidence-building measures of the CSCE process. I understood that they made some very major breakthroughs in verification. Could you elaborate on that?

**Mr. Peel:** I do not think I have brought with me the document emerging from Stockholm.

**The Chairman:** Before you start your train of thought, as a supplement to Senator Bosa's question, you might just deal broadly with this question of verification. Many of us have the general impression that the Russians, for 30 years or more, were very obdurate on the subject of verification because of their totally closed society, whereas I suppose you can verify in our country to a large measure by driving around in a taxi.

On the other hand, a very recent breakthrough, it would seem, is Gorbachev's statement that he is now agreeable to onsite inspection. It is one thing to say onsite inspection; it is another thing to indeed truly implement it.

I think Senator Bosa's question is most important. Instead of confining yourself to the narrow aspect of Stockholm, deal with it all at the same time.

[Traduction]

être maintenu jusqu'à ce que le niveau des armements tombe vraiment.

Je m'arrête, monsieur le président. Si vous avez des questions à poser sur les INF ou sur d'autres points, M. Lysyshyn et moi-même nous efforcerons d'y répondre.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, monsieur Peel, pour ces remarques préliminaires.

**Le sénateur Bosa:** Le Canada ne possède pas d'armes nucléaires, que ce soit ici ou en Europe. Dans ces conditions, quel genre d'influence avons-nous pour négocier ou amorcer la question du désarmement avec nos alliés? Nous sommes membres d'un club édenté.

**M. Peel:** Nous ne sommes certainement pas membres du club nucléaire. Dans ce sens, il est juste je crois de dire que nous n'avons pas, pour négocier le contrôle des armes nucléaires, autant d'influence que les pays qui possèdent ces armes.

Nous ne sommes pas, non plus, une puissance militaire aussi importante que certains de nos alliés. C'est un autre point qui, dans une certaine mesure, limite notre influence. Il y a aussi notre situation géographique du fait que nous ne sommes pas, non plus, une puissance européenne.

Mais quand même, parce que nous avons été actifs et que nous nous sommes intéressés aux questions de défense et de contrôle des armements, surtout en ce qui se rapporte à l'Europe, où nous constatons que nos intérêts sont fortement engagés, nous exerçons à l'OTAN une influence appréciable, tant à l'égard des consultations qui ont lieu là-bas que de l'attention que les autres alliés accordent à nos points de vue. Nous nous intéressons à l'Europe depuis déjà très longtemps et nous continuons de le faire. Nous estimons que nos propositions, nos intérêts, notre participation aux diverses mesures de contrôle des armements, comme la vérification dont j'ai parlé tout à l'heure, nous permettent d'exercer une influence qui est peut-être plus grande qu'elle semble à première vue.

**Le sénateur Bosa:** Vous avez parlé à maintes reprises de vérification. La conférence de Stockholm, qui a eu lieu en septembre dernier, visait à justifier l'existence de la CSCE. Je crois savoir que de très importantes percées ont été faites dans le domaine de la vérification. Pourriez-vous nous en parler?

**M. Peel:** Je ne pense pas avoir apporté le document issu de cette conférence de Stockholm.

**Le président:** Comme question complémentaire à celle du sénateur Bosa, vous pourriez peut-être commencer par traiter de la vérification en général. Bon nombre d'entre nous ont plutôt l'impression que les Russes, pendant 30 ans ou plus, ont été très réfractaires à la vérification du fait qu'ils vivent dans une société fermée, tandis qu'il est très facile de faire une vérification chez nous en faisant un simple tour de taxi.

Par ailleurs, il semble qu'on ait tout récemment fait une percée lorsque Gorbatchev a déclaré qu'il consentait dorénavant à ce que les installations soviétiques soient inspectées, ce qui est plus facile à dire qu'à faire évidemment.

La question du sénateur Bosa est extrêmement importante, à mon avis. Au lieu de se confiner à l'aspect étroit de la question qui a été traitée à Stockholm, pourquoi ne pas l'aborder globalement.

[Text]

**Senator Bosa:** I believe it was a year and a half ago or two years ago I read that for the first time the Soviets had invited the International Atomic Agency in Vienna to inspect or to visit their nuclear plants, which was an unheard of thing up to that time. As the Chairman pointed out, the Soviets are making some major statements in this area. Is this true or is it just propaganda? Have they opened up their borders? Is this inspection possible or how far would they go in allowing the west to look into the subject of verification?

**Mr. Peel:** First of all, let me refer to the Stockholm conference, which concluded last autumn. It was indeed a conference of considerable importance. Within the CSCE context, that is, 35 countries, all the countries of Europe except Albania, and including the United States and Canada, it introduced a system whereby countries may observe military exercises in other countries that are over a certain limit, that is, over a particular number of troops or which involve a particular number of tanks. Such a system did exist under the Helsinki Final Act, but in fact it permitted observation of very few military maneuvers.

The limits have been reduced substantially. It is now possible for one country to observe all major military maneuvers in another country. This is important because it allows a growing familiarity with the way the armed forces of another country operate.

The agreement also provides for inspections on challenge. For instance, if one country feels that another country is conducting a military exercise which is above the limits but has not notified the other countries, it has the right to inspect in order to determine whether the limits have been broken. There are other aspects to these confidence- and security-building measures, which will have long-term implications of considerable importance and which should go some way to building confidence between east and west.

**The Chairman:** A minute ago you said that the Warsaw Pact countries were not at all forthcoming on these agreements for onsite inspections. Was that in a different context?

**Mr. Peel:** That was in a different context. This has just begun to be implemented because the agreement was reached only six or seven months ago. So far there has been no serious problem in the implementation of these measures.

Perhaps I could explain in very broad terms the questions that we have about verification, which is a broad term that covers a great many different things, as I mentioned. Arms control is necessary because there has been an arms build up. There has been an arms build up because countries don't trust each other. Obviously we trust some countries and we do not trust others. We have no particular fear that the weapons and the military forces of our allies are going to be used against us, but clearly we do fear that those of some other states may be used against us.

If we enter into agreements that are designed to limit or to reduce arms or weapons or numbers of military troops or particular kinds of weapons, we need to be sure that these agree-

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** Il y a un an et demi ou deux ans, j'ai lu pour la première fois que les Soviétiques avaient invité l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne pour inspecter ou visiter leurs usines nucléaires; c'était un fait sans précédent. Comme le président l'a souligné, les Soviétiques ont fait d'importantes déclarations dans ce domaine. Disent-ils la vérité ou est-ce simplement de la propagande? Ouvrent-ils leurs frontières? Cette inspection est-elle possible et jusqu'à quel point permettraient-ils aux pays de l'Ouest de l'effectuer?

**M. Peel:** Premièrement, permettez-moi de revenir à la conférence de Stockholm qui s'est terminée l'automne dernier. Ce fut en effet une conférence d'une importance considérable. Dans le contexte de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, qui réunissait les membres de 35 pays, soit tous les pays d'Europe à l'exception de l'Albanie, en plus des États-Unis et du Canada, on a mis au point un système qui permet aux pays d'observer les exercices militaires d'autres pays, qui dépassent une certaine limite, c'est-à-dire qui mettent en œuvre plus d'un certain nombre de troupes ou de chars d'assaut. Ce système avait déjà été prévu par l'Acte final d'Helsinki, mais il ne visait que de très rares manœuvres militaires.

Ces limites ont été sensiblement réduites. Il est maintenant possible pour un pays d'observer toutes les principales manœuvres militaires d'un autre pays. C'est important parce qu'il est désormais possible de se familiariser de plus en plus avec la façon dont les forces armées d'un autre pays fonctionnent.

L'accord permet aussi de faire des inspections sur sommation. Par exemple, si un pays estime qu'un autre pays effectue des exercices militaires qui dépassent les limites autorisées sans en avoir avisé les autres pays, il a le droit de vérifier si les limites ont effectivement été dépassées. Par ailleurs, certaines mesures favorisent la confiance et la sécurité, elles ont des conséquences à long terme d'une importance considérable et devraient favoriser l'éclosion d'un climat de confiance entre l'Est et l'Ouest.

**Le président:** Il y a un instant, vous avez dit que les pays du Pacte de Varsovie n'étaient absolument pas favorables à ces accords sur les inspections sur place. Était-ce dans un contexte différent?

**M. Peel:** Oui. Ces mesures viennent tout juste d'être mises en œuvre parce que l'accord n'a été conclu qu'il y a six ou sept mois. Jusqu'à maintenant, leur mise en œuvre n'a pas suscité de graves problèmes.

En somme, la vérification qui recouvre beaucoup de choses, a été rendue nécessaire par la course aux armements et par la méfiance qui existe entre les pays. De toute évidence, nous faisons confiance à certains pays et non à d'autres. Nous ne redoutons pas particulièrement que les armes et les forces militaires de nos alliés se retournent contre nous, mais que dire des autres États.

Si nous acceptons de signer des accords visant à limiter ou à réduire nos armements, nos armes, nos troupes, ou certains types particuliers, d'armes, il nous faut obtenir l'assurance que



*[Text]*

ments are being complied with. To do that, we need to verify compliance by the other side. This verification can take many forms. It can be simply sending an inspector or a team of inspectors who you would hope would be able to count the number of tanks or the number of troops or the number of missiles of a particular category that would be within, say, a certain territory. It might mean doing much the same kind of job by aerial inspection or by inspection through satellites. It might mean sending a team with appropriate equipment into an area where you suspected chemical weapons had been used to test for the use of these chemical weapons. It could mean establishing a world-wide network of seismic measurement stations that would be able to tell you whether there had been a nuclear explosion in a particular part of the world and, indeed, to differentiate between earthquakes and nuclear explosions which, at low levels of yield, is a very difficult task. That is an area where we have done some research.

This, in broad terms, is the verification problem. It is a way of being sure that agreements you reach are indeed being lived up to.

With regard to the IAEA situation that you mentioned, it is not an area that I am very familiar with. I do recall that there was a Soviet offer, and I would hope that it has been taken up.

In general terms, the Soviet Union has, since General Secretary Gorbachev assumed leadership of that country, been much more forthcoming in terms of what it is prepared to accept and even to suggest in terms of verification of compliance with agreements. It has made proposals that would seem to allow for mutual on-site inspection of missile sites, of missile facilities of one kind or another, including factories where missiles are made.

The questions involved in verification get very, very difficult. They have to be dealt with in advance in considerable detail. This is where we are not yet sure just how serious the Soviet Union is with the proposals that it has made. While many of the proposals sound very forthcoming, they have not yet in fact turned up, to any great extent, in draft agreements where they would have to be worked out in specific detail so we could be sure what was involved. However, we are certainly encouraged by what the Soviet Union is saying. We hope that the details to back these things up will be forthcoming.

Mr. Lysyshyn, would you like to add anything to this?

**Mr. Ralph Lysyshyn, Director, Arms Control and Disarmament Division, Department of External Affairs:** I think we are watching very carefully what the Soviet Union is saying. On some occasions they have gone so far as to say that verification is no problem, that it will be resolved. We have found that in various negotiations, for example, the chemical weapons negotiation that is going on now, that verification still is a problem. They have come a long way to meet our concerns, but there still are particular areas where they are very reticent.

The Soviet Union, for a long time, has regarded verification as an artificial concern, that it was a disguise for intelligence gathering. They have come away from that. They recognize

*[Traduction]*

ces accords seront respectés. À cette fin, il faut que nous puissions vérifier si l'autre côté les observe. Cette vérification peut prendre différentes formes. On peut simplement envoyer un inspecteur ou une équipe d'inspecteurs sûrs pour compter le nombre de chars d'assaut, de troupes ou de missiles d'une catégorie particulière dans un certain territoire. L'inspection par avion ou par satellite remplit essentiellement le même rôle. Par exemple, une équipe munie du matériel approprié pourrait se rendre dans la région suspecte pour vérifier si des armes chimiques y ont bel et bien été utilisées. On pourrait aussi créer à l'échelle mondiale un réseau de stations sismiques qui pourraient nous dire s'il y a eu une explosion nucléaire dans une certaine partie du monde et, même, faire la différence entre les tremblements de terre et les explosions nucléaires ce qui, à faible intensité, est très difficile. Il s'agit d'un domaine où nous avons effectué certaines recherches.

C'est en gros le problème de la vérification. C'est une façon de s'assurer que les accords qui ont été signés sont bien respectés.

Quant à la situation de l'AIEA, à laquelle vous avez fait allusion, je ne m'y connais pas particulièrement bien. Je me rappelle qu'il y a eu une offre de la part des Soviétiques, et j'espère qu'elle a été acceptée.

En général, l'Union soviétique, depuis l'arrivée au pouvoir du secrétaire général Gorbachev, a fait preuve de beaucoup plus de souplesse pour ce qui est des conditions qu'elle est disposée à accepter et même à proposer sur le plan de la vérification du respect des accords. Selon ses propositions, il semblerait possible d'inspecter réciproquement les lieux où se trouvent les missiles, ainsi que les installations et les usines où les missiles sont fabriqués.

Les questions inhérentes à la vérification sont extrêmement complexes. Il faut les étudier à l'avance dans tous les détails. C'est la raison pour laquelle nous ne sommes pas encore entièrement convaincus du sérieux des propositions de l'Union soviétique. Bien qu'un grand nombre de ces propositions semblent très intéressantes, elles n'ont pas encore été formulées dans des projets d'entente où il serait nécessaire de les expliquer en détail, de sorte que nous saurions à quoi nous en tenir. Toutefois, nous sommes certainement encouragés par les déclarations de l'Union soviétique. Nous espérons seulement qu'elle les étayera bientôt.

M. Lysyshyn, aimeriez-vous ajouter quelque chose?

**M. Ralph Lysyshyn, directeur, direction du contrôle des armements et du désarmement, ministère des affaires extérieures:** Je pense que nous sommes à l'écoute de l'Union soviétique. Elle a même dit, à certaines occasions, que la vérification ne pose pas véritablement de problème, que ce sera résolu. Or, diverses négociations, par exemple, celles sur les armes chimiques qui ont lieu actuellement, nous prouvent que la vérification est encore problématique. Les Soviétiques ont fait beaucoup de concessions, mais il y a encore des domaines où ils sont très réticents.

Longtemps l'Union soviétique a considéré la vérification comme une préoccupation factice, un prétexte pour recueillir des renseignements. Elle a fini par changer d'idée. Elle recon-

[Text]

the legitimacy of the verification concern. Now you have to make sure that you do not cross over the line of intelligence gathering where you are doing just verification. That is very difficult to do. You have to be very careful with how you use your technology, how you devise your verification regimes. That is where we are focusing in our verification activities.

**Senator Rowe:** In this matter of verification, I have the impression that you are talking about the Soviet Union's failure to co-operate. Surely we have to be equally concerned with the attitude of the United States and maybe some other countries, but particularly the United States because of its preponderant power.

**Mr. Peel:** Senator, you are quite right, we have to be concerned with every country involved in terms of verification of an arms control agreement.

The issue, however, is raised much more directly in terms of the Soviet Union than in terms of the United States because the U.S. is so much more open than the Soviet Union is. In many cases it is not at all difficult to find out what is going on in the United States, even in military terms. In the Soviet Union and in most of its allies, it is very difficult to find that out.

Verification questions only arise in terms of verifying an agreement. That is why, in a very limited way, it is applicable to any given country and yet, within those limitations, important that arrangements be made in the treaty or in the agreement in advance so that there is no question later on about the right of one side or one party to the agreement to be sure of what the other side is doing with regard to this particular area covered by the agreement. It does, of course, apply to both sides.

**Senator Rowe:** Has there been any evidence since the present leader took over that he had broken any agreement, whether formal or informal? I have not heard of any. I am not, by the way, an apologist for the U.S.S.R. It strikes me that this man in Russia so far has indicated that he can be relied on to keep his word. Maybe I am a little far out on that, but that is the impression I have.

**Mr. Peel:** Let me say that I hope that indeed is the case. I cannot point to any specific Soviet violation of an arms control agreement that has occurred in the sense that it has begun since Mr. Gorbachev became the Soviet leader.

There are, however, instances which we have very little direct evidence of, but instances where the United States says that the Soviet Union has violated arms control agreements. The situation began before Mr. Gorbachev came to power, but has continued. The Americans charge that there have been violations both under the SALT II agreements and under the ABM treaty, which the Soviet Union has not either admitted or corrected since Mr. Gorbachev came to power.

I think you are correct in suggesting that there have been no new violations in the two years that he has been the Soviet leader.

**The Chairman:** Relative to those American allegations of Soviet breaches of those agreements, is there any ability for not only Canada, necessarily, but for our European allies in

[Traduction]

naît maintenant que c'est une question légitime. Il faut maintenant prendre bien garde de ne pas recueillir des renseignements lors d'une simple vérification. C'est très difficile à faire. Il faut être circonspect dans l'utilisation des techniques, dans la façon de concevoir les plans de vérification. C'est sur quoi nous nous concentrons dans nos activités de vérification.

**Le sénateur Rowe:** En ce qui a trait à la vérification, j'ai l'impression que vous nous dites que l'Union soviétique ne collabore pas. Nous devrions quand même être tout aussi préoccupés de l'attitude des États-Unis et peut-être de certains autres pays, mais surtout de celle des États-Unis à cause de sa puissance prépondérante.

**M. Peel:** Sénateur, vous avez tout à fait raison, il faut tenir compte de tous les pays intéressés lorsqu'il s'agit de la vérification d'un accord sur le contrôle des armements.

Mais à cet égard l'Union soviétique nous préoccupe beaucoup plus que les États-Unis parce que ce pays est beaucoup plus ouvert que l'URSS. Dans bien des cas, il n'est pas difficile du tout de découvrir ce qui se passe aux États-Unis, même dans le domaine militaire. En Union soviétique et dans les pays de la plupart de ses alliés, il est très difficile de savoir quoi que ce soit.

Les questions de vérification ne se posent que lorsqu'il s'agit de vérifier l'application d'un accord. C'est pourquoi, de façon très limitée, elle peut s'appliquer à n'importe quel pays et pourtant, même malgré ces limites, il importe que ces dispositions soient prévues dans le traité ou dans l'accord à l'avance de façon à ce qu'on ne puisse remettre en question plus tard le droit d'un signataire de l'accord de vérifier ce que l'autre fait dans le domaine particulier couvert par l'entente. Ces dispositions bien sûr s'appliquent aux deux côtés.

**Le sénateur Rowe:** Depuis son arrivée au pouvoir, le chef actuel aurait-il manqué à ses engagements, que ce soit officiellement ou officieusement? Je n'ai entendu parler d'aucun cas. Ne veuillez pas croire que je me porte à la défense de l'URSS. Je constate que tout semble indiquer qu'on peut se fier à ce Soviétique. Je prends peut-être des risques, mais c'est tout de même l'impression que j'ai.

**M. Peel:** Permettez-moi de dire que j'espère vraiment que ce soit le cas. Je ne puis signaler aucune infraction par les Soviétiques d'un accord sur le contrôle des armements depuis l'arrivée de M. Gorbachev au pouvoir.

Il y a toutefois des cas où nous avons très peu de preuves directes mais où les États-Unis disent que l'Union soviétique a violé les accords sur le contrôle des armements. Cela a commencé avant l'arrivée au pouvoir de M. Gorbachev et cela se poursuit. Il n'a pas corrigé cette situation. Les Américains ont accusé l'URSS d'avoir violé les accords de SALT II et le traité sur les missiles antibalistiques, ce que les Soviétiques n'ont ni admis ni rectifié depuis l'arrivée au pouvoir de M. Gorbachev.

Je pense que vous avez raison de dire qu'il n'y a eu aucune nouvelle infraction au cours des deux années durant lesquelles le chef soviétique a exercé le pouvoir.

**Le président:** Le Canada et tous ses alliés européens membres de l'OTAN sont-ils en mesure de vérifier collectivement ces allégations américaines au sujet des Soviétiques?



[Text]

NATO collectively to verify or come to an opinion on those American claims?

**Mr. Peel:** There is no direct way in which we can do so independently. The agreements are between the United States and the Soviet Union.

**The Chairman:** But they are public agreements. We know the terms of the agreements.

**Mr. Peel:** Yes.

**The Chairman:** If one side was breaking the terms of the agreement, would we have no way collectively, other than through our ally the United States, of saying that they are right in this complaint?

**Mr. Peel:** The only way we would be able to do that would be on accepting evidence of such violations. I suppose this could come in two ways. It could be evidence that the Soviet Union admits and, indeed, I believe the Soviet Union has admitted that it has never exactly complied with some of the terms of the SALT II agreement. Its position, I believe, is that it has not had to do that because the SALT II agreement was never ratified by the United States. In terms of the deployment of a particular kind of missile, the Soviet Union has never reduced its number of those missiles to the limit specified in the agreement.

The other way would be looking at evidence provided by the United States. We, for instance, do not have any direct photographs of the kind of radar that the Soviet Union has built at Krasnoyarsk, to name one example where the Americans say the Soviet Union has broken the terms of the ABM treaty.

We cannot, of ourselves, be entirely sure of just what the radar at Krasnoyarsk is designed to do. We have some experience in this area, but without actually seeing it or probably actually knowing what its computers are programmed to do, it is very difficult to be entirely certain that its objective is an objective inconsistent with the terms of the ABM treaty. On the best evidence available to us, it is reasonably clear that it has that potential. We are unable on our own to determine specifically whether it is in violation of the treaty or not. I think we have to conclude that it could be, and the Soviet Union has not specifically indicated anything to the contrary.

**Senator Bosa:** I know that Canada specializes in developing technology in the area of verification. Now that the Soviets have proposed to broaden the restrictions that were there previously, are we getting in there and saying let's do something about it. Are we playing a role there?

**Mr. Peel:** Yes, we are in more ways than one. In the multilateral forums, that is in the forums where we participate directly as Canada, one of the areas in arms control that we have assumed a major role in is the verification area. For instance, in the Conference on Disarmament in Geneva, which is the 40-nation body discussing, for example, a ban on chemical weapons, we have taken a major role in making proposals regarding how you would verify a chemical weapons ban, should one ever be reached and be incorporated into a multilateral treaty. That is one way in which we have taken a major role.

[Traduction]

**M. Peel:** Nous n'avons aucune façon directe de le faire indépendamment. Les accords ont été signés entre les États-Unis et l'Union soviétique.

**Le président:** Mais ce sont des accords publics. Nous en connaissons les dispositions?

**M. Peel:** Oui.

**Le président:** Si un côté violait les dispositions de l'accord, ne serait-il pas possible que nous leur donnions raison collectivement dans leurs revendications, sans avoir recours à notre allié les États-Unis?

**M. Peel:** La seule façon pour nous de pouvoir le faire serait d'examiner les témoignages sur de telles infractions. Cela pourrait se faire de deux façons. L'Union soviétique pourrait admettre, comme elle l'a fait je crois, ne s'être jamais confor- mée exactement à quelques-uns des termes de l'accord SALT II. Elle prétend qu'elle n'y était pas tenue puisque les États-Unis n'avaient jamais ratifié cet accord. Quant au déploiement de missiles d'une certaine catégorie, l'Union soviétique n'a jamais réduit le nombre de ces missiles aux limites prescrites dans l'accord.

Une autre façon de faire consiste à étudier les preuves fournies par les États-Unis. Par exemple, nous n'avons pas de photos montrant le genre de radar que les Soviétiques ont construit à Krasnoyarsk et qui, aux yeux des Américains, constituerait une violation des termes du traité ABM.

Nous ne pourrions jamais vérifier par nous-mêmes le rôle effectivement attribué au radar de Krasnoyarsk. Nous avons bien quelque expérience en vérification de ce genre, mais à moins de voir ce radar et connaître sa programmation, il est bien difficile de découvrir s'il va à l'encontre du traité ABM. Les meilleurs renseignements que nous possédons nous inclinent à admettre cette possibilité. Nous sommes incapables de déterminer par nous-mêmes si ce radar viole les termes du traité. Nous devons, je crois, conclure que cela est possible. D'autant plus que l'Union soviétique n'a opposé aucun démenti formel à ce sujet.

**Le sénateur Bosa:** Je sais que le Canada met au point en ce moment des techniques de vérification. Maintenant que les Soviétiques ont proposé d'élargir les restrictions imposées antérieurement, nous résoudrons-nous à faire quelque chose dans ce domaine. Jouons-nous un rôle dans cette affaire?

**M. Peel:** Oui, et à plus d'un titre. Dans les colloques multilatéraux auxquels il participe directement, le Canada a assumé un rôle important dans le domaine de la vérification du contrôle des armements. Par exemple, à la conférence de Genève sur le désarmement qui rassemble 40 pays qui discutent, entre autres, de l'interdiction dont on a frappé les armes chimiques, nous avons joué un rôle principal en proposant des méthodes permettant de vérifier l'interdiction des armes chimiques, au cas où une telle interdiction serait faite et incorporée au traité multilatéral. C'est là l'un des rôles importants que nous avons remplis.

## [Text]

Without going on at great lengths, there are other similar examples of our role in the multilateral area. It is particularly in that area where we have a role to play.

In terms of bilateral negotiations between the Soviet Union and the U.S.A., we have made suggestions. We are not in a position to make anything more than suggestions, but we have tried to be helpful in making suggestions regarding the verification of possible agreements between the two superpowers.

**Senator Bosa:** Are there any committees of the United Nations involved in verification? If so, are we contributing to that?

**Mr. Peel:** Yes, there are indeed committees of the United Nations. In fact, the United Nations Disarmament Commission, which is meeting currently in New York, has just this year established a subcommittee on verification questions. For the past two years, at the General Assembly, Canada has drafted and sponsored and has managed to get a resolution regarding the importance of verification in arms control agreements, encouraging all the members of the United Nations to work towards effective verification of agreements.

As a result of this resolution, the subject was put on the agenda of the U.N. Disarmament Commission and, as I mentioned, a separate working group has been established which is chaired by Ambassador Roche. That is just now beginning its work on practical measures that could be taken to implement the resolution.

**Senator Macquarrie:** I have been troubled about and read about disarmament for many years. In fact, I am so old that I used to talk about it with Philip Noel Baker, an historic figure, whom none of you here will even remember. However, I am very much a layman on this, and it seems to me the question I hear most in the last few weeks is the matter of the zero-zero option and the withdrawal of intermediate-range missiles from the European theatre.

A layman would say, "My God, a proposal like that must be a good thing." Yet, I wonder if there are those who fear the terrors of disarmament. While I can't ask the witness to get into a policy discussion and I have not read any of Ambassador Roche's speeches on this proposal, what does a senator, who is something of a quasi-politician, say to the public and be in line with Canadian government policy in the face of this?

I read former Chancellor Helmut Schmidt's excellent article the other day in the New York Times. He thinks it is very wrong for the Europeans to fear this matter. He points out, and historically quite correct, that it is not in fact a Communist suggestion at all. The zero-zero thing came from the west, and primarily from him.

How do we assuage the suggestion among our public in Canadian policy statements that this is not just a kind of pushing aside of any useful suggestion? I have in mind that great speech that General Eisenhower made in his final statement to the American people and to the world, a speech that seems

## [Traduction]

Sans aller très loin, d'autres exemples du même genre illustrent le rôle que nous avons joué dans ces tribunes multilatérales, car c'est précisément dans ce domaine que nous avons un rôle à jouer.

Nous avons également fait des suggestions au cours des négociations bilatérales auxquelles participaient l'Union soviétique et les États-Unis. Nous ne sommes pas en mesure de faire plus que des suggestions, mais nous nous sommes efforcés de nous rendre utiles en soumettant des propositions au sujet de la vérification possible des accords qui seraient passés entre les deux superpuissances.

**Le sénateur Bosa:** Les Nations Unies ont-elles des commissions qui s'occupent de vérification? Dans ce cas, contribuons-nous à leur travail?

**M. Peel:** Oui, les Nations Unies ont des comités de ce genre. De fait, la Commission de désarmement des Nations Unies qui se réunit actuellement à New-York, vient de créer cette année une sous-commission sur les questions de vérification. Le Canada a, ces deux dernières années, lors de l'Assemblée générale, écrit, parrainé et réussi à faire adopter à l'unanimité par l'Assemblée générale, une résolution touchant l'importance de la vérification des accords sur le contrôle des armes et incitant tous les membres des Nations Unies à favoriser une vérification efficace des accords.

À la suite de cette résolution, le sujet a été inscrit à l'ordre du jour de la Commission de désarmement des Nations Unies et, comme je l'ai dit tantôt, un groupe de travail distinct a été formé sous la présidence de l'ambassadeur Roche. La sous-commission commence à dégager les mesures pratiques qui seraient indiquées pour la mise en œuvre de cette résolution.

**Le sénateur Macquarrie:** Je m'inquiète depuis quelques années déjà à cause de ce que je lis au sujet du désarmement. En fait, je suis si âgé que j'avais l'habitude de m'entretenir avec Phillip Noel Baker dont personne ici ne pourrait même se souvenir. Pourtant, je demeure fort ignorant de cette question et il semble que ce que j'ai entendu le plus répéter ces quelques dernières semaines, c'est l'option de zéro-zéro et le retrait des missiles de portée intermédiaire du théâtre européen.

L'homme de la rue serait porté à dire: «Une telle proposition doit être bonne». Et pourtant, je me demande s'il y en a d'autres qui craignent les terreurs du désarmement. Je ne saurais demander aux témoins de s'engager dans une discussion de politique et je n'ai lu aucun des discours prononcés à ce sujet par l'ambassadeur Roche, mais qu'est-ce qu'un sénateur, qui est un quasi-politicien, peut dire à la population sans s'écarter de la politique établie par le gouvernement canadien?

J'ai lu l'autre jour dans le *New York Times* l'excellent article publié par l'ancien chancelier Helmut Schmidt. Il croit que les Européens ont grand tort de craindre cette éventualité. Il signale, et les faits lui donnent raison, que ce n'est pas du tout une idée communiste. L'option zéro-zéro vient de l'ouest, et surtout de lui.

Comment pouvons-nous apaiser les craintes des Canadiens? En leur disant que cette déclaration, parmi tant d'autres déclarations politiques, qu'il ne s'agit pas de rejeter une suggestion utile. Je pense à cet excellent et dernier discours que le général Eisenhower avait adressé au peuple américain et au



[Text]

awfully hard to find now, but I know he said it because I heard it. What do we say and what is the reason that this project cannot go forward? To the layman it looks like a fairly good place to start.

**Mr. Peel:** Senator, I think it looks to a good many governments as a good place to start. You are quite right, it was originally a western proposal. It has been accepted, in effect, by the Soviet Union. The discussions going on now are how best to implement it.

The question of zero-zero or double zero-zero is a very complex kind of question, as you have suggested. The first set of zeros refers to the long-range INF, that is, missiles with nuclear warheads in Europe that have a range between roughly 1,000 and 5,000 kilometres. Over 5,000 kilometers they are considered to be strategic weapons. Under 1,000 kilometres, there are different categories which I will get to in a minute.

The suggestion that there should be none of these missiles, that is the LRINF, the longer-range, over 1,000 kilometers, in Europe is one, in effect, on which both the United States and the Soviet Union have agreed. They are still working on what else, as part of this package, they want to agree to.

The United States preferred that there be a ban on these missiles throughout the world, that is, a global zero-zero. The Soviet Union has insisted that it wishes to retain 100 of them, but not in Europe. It would retain them in Asia. The United States has said that if you do that we will have to do the same thing, and we will retain 100 of them. Each side will restrict them to being based on its own territory.

They have also agreed that these missiles would be eliminated over a period of approximately five years. The Soviet Union says that to eliminate them, they must be dismantled. The United States says that it would dismantle them or possibly convert them to other kinds of weapons or remove them; for instance, remove them from Europe to base them in the United States where, under the current proposals, it would have the right to have 100 such missiles.

**The Chairman:** Including Alaska?

**Mr. Peel:** Again, this is a point of some contention. The Americans say of course including Alaska because that is part of the United States. The Soviet Union, I believe, says not including Alaska because from Alaska they could hit the Soviet Union and if you do that, then we will have to base them in a part of the Soviet Union where they can hit the United States, and it would probably be better if we both had them in our territory but not in places where they could reach the territory of the other.

The second part of these zeros refers to the shorter range INF, that is missiles, again particularly those based in Europe, of a range between something just under 500 kilometers and 1,000 kilometers. The United States, with the agreement of the NATO alliance, said that if we are going to eliminate the longer-range INF—in terms more familiar to you, these are essentially the Soviet SS-20 missiles and the American ground

[Traduction]

monde en général. Il n'est pas facile d'en trouver le texte aujourd'hui mais je sais qu'il l'a prononcé pour l'avoir entendu. Qu'avons-nous à dire à propos de ce projet et pourquoi ne se réaliserait-il pas? Il semble, à première vue au profane, que ce soit un excellent point de départ.

**M. Peel:** Sénateur, nombre de gouvernements sont de votre avis. Vous avez bien raison, cette proposition venait de l'Ouest. Elle a été acceptée par l'Union soviétique. Les discussions portent actuellement sur le meilleur moyen de l'appliquer.

La question de zéro-zéro, ou double zéro-zéro, est très complexe, comme vous l'avez dit. La première série de zéros se rapporte aux INF de longue portée, c'est-à-dire les missiles installés en Europe et équipés d'ogives nucléaires qui ont une portée variant de 1 000 à 5 000 kilomètres. Au-delà de 5 000 kilomètres, ils sont considérés comme des armes stratégiques. En-deçà de 1 000 kilomètres, ils se répartissent en différentes catégories dont je parlerai tout à l'heure.

La proposition voulant qu'il n'y ait plus en Europe un seul missile à longue portée, c'est-à-dire de plus de 1 000 kilomètres, est un point sur lequel les États-Unis et l'Union soviétique sont tombés d'accord, et ils continuent de discuter des autres propositions, qui font partie de l'ensemble, dont ils sont convenus.

Les États-Unis préfèrent que ces missiles soient interdits partout dans le monde, c'est-à-dire un zéro-zéro global. L'Union soviétique a insisté pour en garder 100, mais en Asie et non en Europe. Les États-Unis ont répliqué qu'il leur faudrait, dans ce cas, faire de même, et en garder 100 également. Chacun restreindra l'usage de ces missiles à son propre territoire.

Les deux pays ont aussi convenu que ces missiles seraient éliminés progressivement en cinq ans environ. L'Union soviétique dit qu'il fallait, pour cela, les démanteler. Les États-Unis ont répliqué qu'ils les démanteleraient, les convertiraient en d'autres armes ou, peut-être les supprimeraient tout à fait; par exemple, en les retirant d'Europe pour les installer aux États-Unis ou, conformément aux présentes propositions, actuelles, en gardant les 100 missiles de ce genre auxquels ils auraient droit.

**Le président:** Y compris en Alaska?

**M. Peel:** Ici encore, le point est contesté. Les Américains veulent inclure l'Alaska, parce que c'est une partie des États-Unis. L'Union soviétique ne le veut pas parce que les Américains pourraient de là, atteindre l'Union soviétique et dans ce cas, celle-ci devrait installer ses missiles dans une région du pays d'où ils pourraient atteindre les États-Unis. Aussi, il serait probablement préférable que chacun les conserve sur son propre territoire, mais non dans des lieux d'où ils pourraient atteindre le territoire de l'autre.

La seconde série de zéros se rapporte aux INF de courte portée, c'est-à-dire des missiles, ici encore, ceux qui se trouvent en Europe surtout, dont la portée varie entre un peu moins de 500 kilomètres et 1 000 kilomètres. Les États-Unis ont dit, avec l'approbation de l'Alliance de l'OTAN, que si l'on devait éliminer les INF de longue portée—en termes qui vous sont plus familiers, ce sont essentiellement les SS-20 soviétiques et

## [Text]

launched cruise missiles and Pershing IIs, which are based in western Europe—we must also do something about the shorter-range INF, which are very dangerous weapons. The Soviet Union responded essentially, that they would also agree to zero of those in Europe.

This certainly looks like an attractive thing because, in effect, the United States does not have any of these in Europe. But it does pose additional problems to eliminate this category in the sense that it puts a much greater emphasis on the short-range nuclear forces, that is the missiles under 500 kilometers, and on the conventional and chemical superiority of the Warsaw Pact in Europe.

It is this last aspect, I think, that some of the Europeans find particularly troubling. There is no question that most west European governments are generally in favour of reducing the number of nuclear weapons. This is clearly understood to be a desirable aim by all NATO governments. Just how you do this and how you deal with the consequent change in the strategic situation is what is now under discussion in NATO.

There are some who feel that the total elimination of missiles in the middle category, that is the 500 to 1,000 kilometers, is not necessarily a safe thing to do, and that the United States should have the right to station missiles in this category in Europe. This is the kind of problem that NATO is now consulting about. If you read Mr. Schmidt, you perhaps also read Chancellor Kohl, who spoke quite eloquently on the problem in the Bundestag last week.

It is clear that the Germans see this as a very serious problem. They have a population which clearly desires to get rid of the nuclear weapons stationed on German territory. The fact that the government is itself hesitating about this until it is fully certain of the resulting strategic situation and what can be done about it indicates the seriousness of the problem. If nuclear weapons in these categories are eliminated, it does mean, as Mr. Clark has said more than once, that the focus on the conventional imbalance becomes very important for NATO and ways of eliminating the imbalance have to be sought. Whether this could be done through negotiation or whether it would have to be done by actually increasing conventional forces is part of the question that has to be decided.

It is a hesitation; it is a period right now of consultation and certainly making sure that the next steps are the right steps. There is no question that all of the allies want to do everything possible within the limits of their security to get rid of as many nuclear weapons as they can.

I hope this has helped you. I have not reached simple conclusion.

**Senator Macquarrie:** God knows it is not a very simple subject. Do I take it that this hesitation is not underwritten by negativism. Hesitation in this complex subject, of course, is natural.

Would it be right to regard the matter as being in cold storage, in hesitation freeze, or is it just a matter of further time?

## [Traduction]

les missiles américains de croisière lancés du sol ainsi que les Pershing II, installés en Europe de l'Ouest—, il faudra également prendre des mesures au sujet des INF de moindre portée qui sont des armes très dangereuses. L'Union soviétique a accepté de ramener à zéro également le nombre de ces missiles en Europe.

Cette proposition semble particulièrement attrayante du fait que les États-Unis n'ont aucun missile de ce genre en Europe. Elle pose, toutefois, des problèmes pour la suppression de cette catégorie, en ce sens qu'on attache beaucoup plus d'importance aux missiles nucléaires de courte portée, c'est-à-dire les missiles d'une portée inférieure à 500 kilomètres, et à la supériorité des armes classiques et chimiques du Pacte de Varsovie en Europe.

C'est ce dernier aspect, je crois, que certains européens trouvent particulièrement inquiétant. Il est certain que la plupart des États de l'Europe de l'Ouest sont généralement favorables à une réduction des armes nucléaires. Tous les États de l'OTAN jugent aussi cet objectif désirable. Comment au juste réaliser cette réduction et faire foi à la nouvelle situation stratégique qui en découlera, voilà précisément de quoi on discute actuellement à l'OTAN.

D'aucuns estiment que la suppression totale des missiles de catégorie moyenne, c'est-à-dire ceux dont la portée varie de 500 à 1 000 kilomètres, n'est pas nécessairement une mesure sans danger et que les États-Unis devraient avoir le droit d'installer des missiles de cette catégorie. C'est justement ce genre de problème que l'OTAN étudie actuellement. Peut-être avez-vous lu les propos de M. Schmidt et ceux du chancelier Kohl également, qui a parlé avec beaucoup d'éloquence à ce sujet, la semaine passée au Bundestag.

Il est clair que les Allemands y voient un problème très grave. La population souhaite vivement se débarrasser de ces armes nucléaires installées en territoire allemand. Le fait que le gouvernement lui-même hésite à le faire tant qu'il ne connaîtra pas exactement la situation stratégique qui en résultera et les mesures que l'on pourra prendre à cet égard, indique la gravité du problème. Si l'on supprime les armes nucléaires de cette catégorie, cela signifie, comme l'a répété M. Clark à plusieurs reprises, que les déséquilibre des forces conventionnelles devient très important pour l'OTAN et qu'il faut trouver le moyen de prévenir. Que l'on puisse le faire par des négociations ou en augmentant les forces classiques, voilà ce qu'il faut trancher.

C'est une période d'hésitation et de consultation visant à déterminer quelles seraient les prochaines mesures rationnelles à prendre. Il est indiscutable que tous les alliés veulent faire l'impossible, dans les limites de leur sécurité, pour se débarrasser du plus grand nombre d'armes nucléaires possible.

J'espère que ces explications vous ont aidés. Je n'ai pas moi-même atteint une conclusion finale à ce sujet.

**Le sénateur Macquarrie:** Dieu sait que le sujet n'est pas simple. Ai-je bien compris que cette hésitation n'est pas empreinté de négativisme. Car il serait bien naturel d'hésiter devant un sujet semblable.

Serait-il juste de considérer cette question comme mise provisionnement en attente, ou s'il n'est question que de gagner du



[Text]

If you were in the Kremlin, would you say that this is going or is it going to be shot down?

**Mr. Peel:** It would not be right to characterize it as a period of freeze or withdrawal. Certainly there are consultations going on within NATO, quite intense consultations, on the specific subject of the reductions in INF and on areas where the consequences will be felt, such as on conventional forces.

My own guess would be that an agreement will be worked out. It is quite reasonable and certainly a part of what governments feel they must do to make sure that they fully understand the consequences before accepting a reduction in weapons on which they have relied up to now for their security.

**Senator Rowe:** A few minutes ago you were speaking about Russia's reliability in its pledges. It seems to me we are not giving due credit to the Russian leader in this regard. Everybody knows that when Brezhnev and the other boys got out they left one hell of a mess in Russia. I think everyone in our western world was praying that this very many would become the Russian leader, and he has become the Russian leader.

I would suspect—and of course I do not know anything about it—that his greatest battle is with his old guard, the right-wing part of the Russian hierarchy. It seems to me that, while naturally having to deal with our side, he has to keep his eye on his own crowd or some of them, at any rate. I am not sentimental about this, but it seems to me that the worst thing that could happen to the world would be for the Russian leader to be assassinated. That sounds extreme, but I think we have to consider it as a possibility. If it did happen, I would be even more concerned about my ten grandchildren than I am now.

**Mr. Peel:** I do not want to get into a discussion of our foreign policy with regard to the Soviet Union although in a sense, arms control is indeed part of that.

What is happening under Gorbachev in the Soviet Union is very interesting and indeed very promising, but I think we have to be very careful that we look at his actions and not just his words when it comes to questions relating to our security. There are many areas where we would like to believe what he says and, indeed, that he will do what he says. Certainly, in NATO, governments now are quite optimistic about the possibilities for reaching agreements with the Soviet Union, clearly more optimistic than we have been able to be for a good many years. Agreements can only be based on clear understandings on what each side is prepared to do. Until the Soviet proposals are actually put down clearly and comprehensively, we simply have to wait.

Mr. Gorbachev does have difficulties within his own country. His objectives, however, seem surely to be primarily to improve the system in the Soviet Union, to make the Soviet Union work better than it does. I am not sure we can rely on him to have as one of his major objectives to make the Soviet Union a better friend of the west. It would be encouraging if we could, but I think it will take some time before we can really accept that as one of his objectives.

[Traduction]

temps? Si vous étiez au Kremlin, diriez-vous la question aboutira à un résultat ou bien tournera-t-elle court?

**M. Peel:** On ne saurait voir dans cette hésitation une volonté de rebrousser chemin ou d'atnroyer. Nul doute que les consultations se poursuivent intensément à l'OTAN, sur le sujet bien défini de la réduction des INF et sur les domaines où l'on prévoit que les conséquences se feront sentir, par exemple les forces classiques.

Je dirais, quant à moi, qu'on réussira à conclure une entente. C'est tout à fait raisonnable et, sans aucun doute, cette hésitation s'inscrit dans le cadre de ce que les gouvernements croient devoir faire pour s'assurer qu'ils comprennent parfaitement toutes les conséquences avant d'accepter de réduire les armes sur lesquelles ils ont toujours compté pour leur sécurité.

**Le sénateur Rowe:** Il y a quelques minutes, vous parliez de la capacité de l'URSS de tenir ses promesses. Il me semble que nous ne donnions pas au leader soviétique tout le crédit qu'il faut à cet égard. Tout le monde sait que lorsque ses prédécesseurs sont morts, ils ont laissé l'URSS dans un état de pagaille. Je crois que tout le monde occidental priaient pour que cet homme devienne le chef soviétique et c'est ce qui est arrivé.

Je serais porté à croire—mais je n'en sais absolument rien, bien entendu—que ses plus grandes difficultés lui viennent de son propre parti, l'aile droite de la hiérarchie. Il me semble que tout en devant traiter avec nous, il doit surveiller son entourage ou, du moins, certains membres de son entourage. Je ne veux pas faire du sentiment, mais il me semble que le pire qui pourrait arriver serait l'assassinat du leader soviétique. Cela peut vous paraître extrémiste, mais je pense que nous devons envisager cette possibilité. Si cela arrivait, je m'inquiérais pour mes dix petits-enfants encore plus qu'aujourd'hui.

**M. Peel:** Je ne tiens pas à discuter de notre politique étrangère à l'égard de l'Union soviétique. Le contrôle des armements en fait, bien sûr, partie.

Ce qui arrive sous Gorbatchev en Union soviétique est très intéressant et très prometteur, effectivement. Mais je pense que nous devons tenir compte non seulement de ses paroles mais aussi de ses gestes, lorsqu'il s'agit de notre sécurité. Il est beaucoup de secteurs pour lesquels nous aimerions croire ce qu'il dit et qu'il tiendra à sa parole. Certes, les gouvernements des pays de l'OTAN envisagent avec optimisme la possibilité de s'entendre avec l'Union soviétique, bien plus qu'ils ne l'ont fait depuis bon nombre d'années. Les ententes ne peuvent être fondées que sur la compréhension inéquivoque de ce que chaque partie est disposé à faire. Nous ne pouvons qu'attendre que l'Union soviétique nous soumette des propositions claires et exhaustives.

M. Gorbatchev doit affronter certaines difficultés dans son propre pays. Toutefois, son objectif principal semble être d'améliorer le système soviétique, de le rendre plus efficace. Je ne sais si nous pouvons attendre de lui qu'il se fixe comme principal objectif de consolider les relations amicales avec l'Ouest. Ce serait encourageant si nous le pouvions, mais je pense qu'il faudra attendre un certain temps avant qu'il n'en fasse un de ses principaux objectifs.

[Text]

So we have to be cautious, but to be realistic in what we are able to accept and optimistic in the longer run of what changes in the Soviet Union will bring.

**Senator Muir:** Mr. Peel, relative to your responses to questions posed by Senator Bosa, you mentioned Canada's influence, not once or twice but at least three times. I was glad to hear that.

Can you tell me briefly since 1980 what suggestions, what proposals, what ideas were presented by Canada under any government that were accepted or adhered to or listened to by the bogymen in the White House or the bogymen in the Kremlin? What was our influence?

**Mr. Peel:** Certainly at the Stockholm Conference which was on confidence-building measures essentially in a military sense in Europe we played an important role in working out the eventual compromises. The eventual positions of NATO were part of a process of consultation among the member countries of the alliance, so I cannot say that we can claim responsibility by ourselves for any particular paragraphs of the resulting document. All I can say is that we did play an important role in working out the conditions under which inspections and observation can occur.

At the Conference on Disarmament in Geneva, particularly in the area of the verification of an agreement, we have made proposals regarding methods of verification. These have not yet been accepted in the sense that there is not yet any agreement, but they are very much a part of the process of working towards an eventual agreement. The United States has put down on the table a draft treaty. We have not, in effect, put forward our own version of this, but within terms that are acceptable to the United States and our other allies, we have put forward ideas on how compliance with such an agreement could be verified.

**Mr. Lysyshyn:** Some of the direct involvement of the Secretary General of the U.N. in verification of chemical weapons use has come first of all on prodding from Canada, and techniques and analysis that we did of possible chemical weapons has been very useful to the U.N. in determining how it will go about verifying further use. We have provided a handbook on chemical weapons use and verification. We will be, within the next little while, providing a kit that would be portable that the U.N. could use to go in the field and see what is done.

There are a whole series of little things that are said in various negotiations, for example, the Conference on Disarmament, where it is hard to put your finger on Canada having done it just there by itself. Sometimes what Canada says, everyone says that if I had had the chance I would have said that first. But we do succeed very often because we speak from a background of a lot of knowledge. We have put a lot of effort into this. We have the confidence of our partners and we do succeed in building a consensus on a number of issues.

There is also a conference to be held this summer in New York on disarmament and development where we have just

[Traduction]

C'est pourquoi nous devons faire preuve de prudence mais aussi de réalisme à l'égard de ce que nous pouvons accepter et d'optimisme, à long terme, à l'égard des changements qu'effectuera l'Union soviétique.

**Le sénateur Muir:** Monsieur Peel, dans vos réponses au sénateur Bosa, vous avez parlé de l'influence du Canada, non pas une ou deux fois, mais au moins trois fois. Cela m'a fait plaisir.

Pouvez-vous me dire brièvement quelles idées, propositions ou recommandations le Canada a-t-il présentées depuis 1980, quel qu'ait été le parti au pouvoir à l'époque, et qui ont été acceptées, adoptées ou envisagées par le croque-mitaine de la Maison blanche ou le croque-mitaine du Kremlin? Quelle a été notre influence?

**M. Peel:** Il ne fait aucun doute qu'au cours de la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance, laquelle portait essentiellement sur l'aspect en Europe, nous avons beaucoup contribué aux compromis éventuels. La position qu'a enfin de compte prise l'OTAN a découlé de consultations entre les pays membres de l'Alliance, de sorte que nous ne pouvons réclamer la paternité d'un paragraphe quelconque du document. Tout ce que je puis dire c'est que nous avons effectivement joué un rôle important dans l'élaboration des conditions sous lesquelles peuvent être effectuées l'inspection et la surveillance.

À la Conférence sur le désarmement, à Genève, nous avons proposé des méthodes de vérification, plus particulièrement en ce qui a trait à l'application d'une entente. Nos propositions n'ont pas encore été acceptées puisqu'aucune entente n'a été conclue jusqu'ici mais elles seront prises en considération dans l'élaboration de l'entente éventuelle. Les États-Unis ont proposé un projet de traité. En fait, nous n'avons pas soumis notre propre version mais, respectueux des conditions qui seront acceptables aux États-Unis et à nos autres alliés, nous avons proposé des idées sur la façon dont pourrait être vérifié le respect de pareils accords.

**M. Lysyshyn:** C'est au Canada que l'on doit la participation directe du secrétaire général des Nations Unies à la vérification de l'utilisation des armes chimiques, et les techniques et les analyses que nous avons faites d'armes chimiques potentielles ont beaucoup aidé les États-Unis à déterminer comment en vérifier toute utilisation ultérieure. Nous avons fourni un guide sur l'utilisation et la vérification des armes chimiques. Sous peu, nous présenterons une trousse portative que les représentants des Nations Unies pourront utiliser sur place et voir d'eux-mêmes ce qui se passe.

Beaucoup de petites idées sont lancées durant les diverses négociations, à titre d'exemple, la Conférence sur le désarmement où il est difficile de s'attribuer les mesures qui sont adoptées. Il arrive que tous prétendent que s'ils en avaient eu l'occasion, ils auraient avancé telle ou telle idée les premiers. Mais nous réussissons très souvent à faire valoir nos arguments puisque nous avons acquis beaucoup de connaissances. Nous y avons consacré beaucoup d'efforts. Nos partenaires nous font confiance et nous réussissons à établir un consensus sur bon nombre de questions.

Une autre conférence se déroulera cet été à New York sur le désarmement et le développement, et nous avons déjà formé



[Text]

gone through a process of four preparatory commissions. We started off at two different places between the west and the Third World or the north and the south, in effect, on how this conference should go. If you went to New York and asked about the role Canada played in this conference, you would find we had worked very constructively and credit would be given to us for demonstrating how both development and disarmament are related to international security.

There are a whole number of areas like this where Canada's role is indeed recognized.

**The Chairman:** Senator Muir, I would like to compliment the witnesses in answering a very difficult question in a comprehensive fashion.

Thinking of the report of this committee that we will be publishing tomorrow, it would be hard for any one of us to say, "I wrote that chapter" or "I wrote that paragraph", but every member of the committee had a major input over a period of time into its production. Your answers lead me to believe that we appear to be an effective part of the process.

**Senator Muir:** Mr. Chairman, there was a gentleman around the Hill one time who said you never ask a question in the House unless you know the answer. I did not know the answer.

I had thoughts that we were doing a lot. These gentlemen have clarified quite a bit for me. Mr. Lysyshyn explained that you possibly plant the seed and then the ball is taken. Eventually it started from Canada; is that correct?

**Mr. Lysyshyn:** Sometimes you plant the seed and sometimes you give it a good push along the way, at each stage along the way.

**Senator Rowe:** I have not heard the word "biological" mentioned at all. Is that supposedly included under "chemical" or is it a separate thing we are just keeping clear of?

**Mr. Lysyshyn:** There is a separate problem of biological weapons. There is a convention in existence banning biological weapons. It is a convention that poses some difficulty in that there is no verification procedure at all. There are some accusations back and forth of non-compliance, but it is a potentially difficult problem down the road. I would imagine that once we resolve the chemical weapons problem—and perhaps we may be getting there—we will move on to try to build a better biological weapons convention.

The problem with biological weapons is considerably greater than with chemical weapons in that with chemical weapons, to have a militarily significant store of them, you have to have a fairly big production facility and verification is therefore possible. Biological weapons can be built in a very small area and are going to pose very serious problems.

**The Chairman:** I would like to stay as close to INF as possible, which does include conventional and other concerns in

[Traduction]

quatre commissions préparatoires. Nous avons envisagé la conférence sous deux angles différents, soit celui de l'Ouest et celui du Tiers monde, ou si vous voulez, celui du Nord et celui du Sud. Si vous vous rendez à New York et demandez quel rôle le Canada a joué dans ces conférences, vous vous rendrez compte que nos résultats ont été très constructifs et que l'on nous est reconnaissant d'avoir démontré comment les armements et le désarmement sont liés à la sécurité internationale.

En fait, il est un bon nombre d'autres secteurs où le rôle du Canada est reconnu.

**Le président:** Sénateur Muir, j'aimerais féliciter les témoins d'avoir réussi à répondre de façon aussi exhaustive à une question aussi difficile.

En ce qui concerne le rapport que le Comité publiera demain, il serait difficile pour l'un ou l'autre d'entre nous de prétendre avoir rédigé tel chapitre ou tel paragraphe, puisque chaque membre du Comité a contribué à la production du rapport au cours d'une certaine période. Vos réponses me poussent à croire que nous avons joué un rôle efficace dans le processus.

**Le sénateur Muir:** Monsieur le président, quelqu'un a dit une fois qu'il ne fallait jamais poser une question à la Chambre à moins d'en connaître la réponse. Je ne connaissais pas la réponse.

J'avais l'impression que nous contribuions beaucoup au processus. Ces messieurs m'ont beaucoup éclairé. M. Lysyshyn nous a expliqué qu'il suffit de planter la graine pour avoir des résultats. En somme, les racines ont poussé au Canada, n'est-ce pas?

**M. Lysyshyn:** Parfois il faut planter la graine et parfois il faut l'arroser comme il se doit, à chaque étape de la croissance.

**Le sénateur Rowe:** Pas une fois ai-je entendu le terme «biologique». Est-ce qu'il faut le sous-entendre dans le terme «chimique» ou s'agit-il d'une question tout à fait distincte que nous essayons d'éviter?

**M. Lysyshyn:** La question des armes biologiques est distincte. Il existe déjà une convention qui interdit l'utilisation des armes biologiques. Cette convention pose certaines difficultés en ce sens qu'elle ne prévoit aucune procédure de vérification. Certains s'accusent mutuellement de ne pas la respecter, mais ce problème risque d'être difficile à régler. Je suppose qu'une fois le problème des armes chimiques résolu—et peut-être sommes-nous dans la bonne voie—, nous passerons à la question des armes biologiques et tenterons d'élaborer une meilleure convention.

Le problème que posent les armes biologiques est considérablement plus grave que celui des armes chimiques en ce sens que, pour avoir un approvisionnement militaire suffisant d'armes chimiques, il faut posséder les ateliers de production assez grands; la vérification est par conséquent possible. Les armes biologiques, quant à elles, peuvent être construites dans des endroits très restreints et leur vérification posera de très graves problèmes.

**Le président:** J'aimerais que nous nous en tenions autant que possible aux INF, qui comprennent les armes classiques et qui soulèvent des inquiétudes en Europe. Il me semble que les

[Text]

Europe. I would think biological and chemical are probably fairly separate subjects.

**Senator Muir:** I would like to finish, Mr. Chairman. When I used the term "the bogymen" in the Kremlin and the White House, I was quoting people in this country. It depends on who you are talking to whether one is a bogymen or the other is a bogymen.

Mr. Peel mentioned verification. Is there a free flow of information from the United States of America to our people in Canada with regard to what they had verified through methods that we do not have and we have not acquired, and is that relayed to Canada, or should I ask that?

**Mr. Peel:** You are certainly at liberty to ask it. The extent to which I can answer is perhaps rather more limited.

In the sense in which I have been using the word, or at least I have been trying to restrict my use of the word "verification" to this sense, that is verification of compliance with arms control agreements, either existing agreements or possible future agreements, then obviously, we can only talk about information being available for verification of compliance now with existing agreements.

I can say that we do get information from the United States and from other sources regarding compliance with existing arms control agreements. I am simply not in a position to say whether we get all the available information or not.

**Senator Muir:** I thought since we are the ham in the sandwich, the north and the south, that a lot should be made available to people like yourself and others.

**Senator Bosa:** It would appear to me that the Soviet Union has made some very major concessions in the past 18 months, for instance by proposing to enter into a zero-zero nuclear proposition.

**The Chairman:** It was accepted that it was a western proposal.

**Senator Bosa:** Now the Soviet Union is advocating it and they do not include the nuclear capability of France and Britain. That must be a very major concession.

Does it really show that they are committed to what they are saying. Could this be propaganda?

**Mr. Peel:** I do not think anything will show that they are committed to what they are saying better than the actual conclusion and implementation of an agreement. It is certainly encouraging that they have, as has been pointed out here, accepted certain western proposals and indeed have made what can only be called concessions in some other areas.

When the Soviet Union is negotiating with the United States, clearly it can only negotiate about nuclear weapons that belong to the Soviet Union and the United States. The question of British and French nuclear weapons is still out there. If anybody is going to negotiate about those, they will have to negotiate with Britain and France.

[Traduction]

armes biologiques et chimiques sont des questions assez distinctes.

**Le sénateur Muir:** Permettez-moi de terminer, monsieur le président. Lorsque j'ai parlé des croque-mitaine du Kremlin et de la Maison blanche, je citais des concitoyens. Que le croque-mitaine soit le Kremlin ou la Maison blanche dépend de la personne à qui l'on parle.

Mr. Peel a parlé de vérification. Les États-Unis d'Amérique communiquent-ils au Canada des renseignements sur ce qu'ils ont vérifié par des méthodes que nous ne possédons pas et n'avons pas encore acquises, et nous transmettent-ils les résultats? Ou peut-être ne devrais-je pas poser cette question.

**M. Peel:** Vous êtes tout à fait libre de poser cette question. Par contre, je ne sais trop dans quelle mesure je pourrai vous répondre.

J'ai essayé de limiter mon utilisation du terme «vérification» au sens où il s'applique au respect des ententes sur le contrôle des armements, qu'il s'agisse d'ententes en vigueur ou futures. Manifestement, les seuls renseignements qui sont disponibles à l'heure actuelle en ce qui concerne la vérification du respect de l'application d'une entente ne visent que les ententes actuelles.

Je puis vous dire toutefois que nous recevons de l'information des États-Unis et d'autres sources sur le respect des ententes actuelles sur le contrôle des armements. Je ne suis simplement pas en mesure de vous dire si on nous transmet tous les renseignements disponibles.

**Le sénateur Muir:** Puisque nous sommes pris entre le Nord et le Sud, je croyais que beaucoup de renseignements devraient être mis à la disposition de gens comme vous.

**Le sénateur Bosa:** Il me semble que l'Union soviétique a fait de très gros compromis ces 18 derniers mois, en proposant par exemple, une entente visant à limiter les armes nucléaires à zéro-zéro.

**Le président:** On a admis qu'il s'agissait d'une proposition de l'Occident.

**Le sénateur Bosa:** Mais l'Union soviétique s'en prétend l'instigatrice et ne tient pas compte de la capacité nucléaire de la France et de la Grande-Bretagne. Cette concession doit être majeure.

Cela prouve-t-il vraiment que l'Union soviétique tiendra sa parole? Pourrait-il s'agir de propagande pure et simple?

**M. Peel:** Je crois que rien ne prouvera qu'elle s'engage à tenir sa parole mieux que la ratification et la mise en application d'un accord. Certes, il est encourageant de voir que, comme on l'a signalé ici, l'URSS a accepté certaines propositions de l'Occident et qu'elle a effectivement fait ce que l'on doit considérer à juste titre comme des concessions dans d'autres secteurs.

Lorsque l'Union soviétique négocie avec les États-Unis, elle ne peut que discuter des armes nucléaires qu'elle et les États-Unis possèdent. La question des armes nucléaires britanniques et françaises est encore là. Si quelqu'un veut entamer des négociations à leur sujet, il lui faudra négocier avec l'Angleterre et la France.



*[Text]*

The fact that the Soviet Union is now indeed apparently negotiating seriously with the United States about reductions in nuclear weapons is a very encouraging sign.

**The Chairman:** Mr. Peel, most of us appreciate the fact that the U.S.S.R. is a very monolithic society and was a monolithic society for centuries before the Bolshevik revolution. Certainly, Mr. Gorbachev, as members have indicated, has impressed most people with being a good deal less monolithic, if I can use that term, than his predecessors. We will hope that it is indeed sufficiently genuine and will result in agreements.

I share with Senator Macquarrie, and I am sure many other people in the west, a concern that we not lose the impetus of, in particular, the INF negotiations. I would hope—and we may come to this at another meeting—that we could receive assurance that Canada is doing whatever it can to encourage that impetus or to keep going or to take what steps it possibly can to make sure that the impetus is not lost. Something, it would seem, that a small nation, in concert with other NATO countries, could be able to do.

This is partly directed at Peter Dobell, in consultation with yourselves, on another occasion I would like to have a reasonable briefing on conventional forces in Europe. I am sure most laymen have read the figures where we have 15,000 tanks and they have 50,000 tanks and things of this sort. That is possibly a little too simple. It seems to me that if you are positioning yourself in a defensive mode in western Europe, possibly with “smart” weapons today you could manage to have a proper defence without as many tanks as somebody who has positioned themselves into an offensive mode, as I understand the eastern forces in western Europe are posed.

A few words of uniformity under NATO. I have been appalled over the years in the discussions that I have had with military and other people, that after almost 40 years of NATO they have not been able to settle on a uniform set of boots for the soldiers, let alone rifles or what have you. I remember a naval captain telling me that he had to carry 20 different kinds of connectors on his destroyer to take water aboard in different European ports.

If, in a life and death matter of the defence of western Europe against a monolithic, efficient, powerful Russian army that is made up of units comprising one army that can work in total concert, we are going to try and defend ourselves with a lot of little troops from these different countries, all with different weapons and all unable to exchange things on the battlefield, I would think that simply adding up numbers of troops is a futile exercise. I am less than convinced that we really have the forces we pretend to have in conventional form in western Europe. It is the effectiveness of those conventional forces that would be subject, I would think, of a briefing because it is key to the INF success.

*[Traduction]*

Le fait que l'union soviétique soit apparemment en train de négocier sérieusement une réduction des armes nucléaires avec les États-Unis est un indice très encourageant.

**Le président:** M. Peel, la plupart de nous comprennent que l'URSS est une société très monolithique et qu'elle l'a été pendant des siècles avant la révolution Bolshevik. Il est certain que M. Gorbatchev, comme les membres l'ont souligné, donne à tout le monde l'impression d'être beaucoup moins monolithique, si vous me passez l'expression, que ces prédécesseurs. Nous espérons que ce n'est pas seulement une façade et qu'on aboutira à des accords.

Comme le sénateur Macquarrie et certainement beaucoup d'autres personnes dans l'Ouest, je ne voudrais pas que l'élan donné aux négociations et surtout celles sur les FNI se brisent. J'ose espérer—et nous pourrons y revenir à une autre séance—qu'on nous donne l'assurance que le Canada fait tout ce qu'il peut pour favoriser cet élan ou pour le maintenir et qu'il prend toutes les mesures possibles pour faire en sorte qu'il ne se brise pas. C'est une chose, me semble-t-il, qu'un petit pays pourrait faire de concert avec d'autres pays de l'OTAN.

Cette remarque s'adresse en partie à Peter Dobell, en consultation avec vous; dans une autre occasion je voudrais avoir une séance d'information raisonnable sur les forces conventionnelles de l'Europe. Je suis sûr que la plupart des gens de la rue ont vu que nous avons 15 000 chars tandis que eux en ont 50 000, et d'autres informations de ce genre. C'est un peu simplifier les choses. Il me semble que si vous vous positionnez pour la défensive en Europe de l'Ouest, il se peut qu'avec les armes «intelligentes» d'aujourd'hui il est possible de mettre une défense adéquate en place sans avoir autant de chars que celui qui se positionne pour l'offensive comme, me semble-t-il, les forces de l'Est le font en Europe de l'Ouest.

Quelques mots sur l'uniformité au sein de l'OTAN. Depuis des années je suis consterné, dans la discussion que j'ai avec les militaires et d'autres personnes, qu'après près de 40 ans les pays de l'OTAN n'ont pas encore réussi à s'entendre sur des bottes uniformes pour les soldats, sans parler des fusils et de tout le reste. Je me souviens d'un capitaine de la marine qui me disait qu'il devait transporter 20 raccords différents pour pouvoir s'alimenter en eau dans les différents ports européens.

Si, dans une situation extrême, pour assurer la défense des pays de l'Europe de l'Ouest contre une armée aussi monolithique, efficace et puissante que l'est celle de la Russie, qui est composée d'unités habituées à travailler de concert, les pays occidentaux comptent s'en remettre à une cavalcade de petites troupes, toutes étrangères les unes par rapport aux autres, toutes dotées d'armements différents et toutes incapables de composer ensemble sur le champ de bataille, il est tout à fait futile, à mon avis, de croire qu'il suffira de mobiliser des troupes en grand nombre pour gagner la guerre. Je suis d'ailleurs loin d'être convaincu que nous avons réellement les contingents classiques que nous prétendons avoir en Europe de l'Ouest. Ce devrait être sur leur efficacité et l'ampleur des arsenaux auxquels nous sommes susceptibles de faire face qu'il faudrait discuter, car c'est cela qui conditionne le succès des négociations sur les FNI.

*[Text]*

We got along without the intermediate-range missiles, generally speaking, up until 1978, when the Russians introduced the SS-20s. If we got along without them up to 1978, we should be able to go back to the status anti reasonably easy. It would seem to be an achievable goal.

However, it should be clear to the average reader of these proceedings that it is the west that proposed the zero-zero option. It was the Russians who created the problem with the introduction of the SS-20s that the Pershings and cruises were developed and put in Europe at Europeans' requests to counter the SS-20. We should be able to disengage at least in this area. If I am wrong in that layman's perception you could correct me. Maybe we can deal with that at our next meeting.

I would also appreciate a few minutes at the next meeting from you or whoever the most suitable witnesses would be dealing with the English and French rockets. It is fine to say that the Russians and the Americans can only talk about their own rockets, but, generally speaking, the other Warsaw Pact countries do not have a nuclear capability. I understand the Russians have said, for this particular negotiation, that they will leave the English and French missiles out of it, but are they only strategic or can they be described as intermediate range? The French and the English insist that they are strategic only.

A few minutes ago you touched on the shorter-range rockets down to 500 kilometers. Below that there is a whole range of battlefield nuclear weapons, of which there are thousands, I gather. Which of these categories is it that the U.S.S.R. has a nine to one advantage over the west? I do not believe that is in the battlefield weapons, but in the short range, that being part of the reason why they need to be brought in under the INF.

Recently I read something that rather took me aback, and that is that if the United States and Russia succeed in this proposal to remove the INFs from their respective nuclear arsenals, it will result in a reduction of nuclear warheads in the world of three per cent. It would seem we still have an extraordinarily long way to go. That three per cent may be because somebody is counting up all the battlefield nuclear weapons. That may be a distortion for that reason.

Those are a few thoughts that I have of things that we still need to cover to have any sort of picture of this situation. Possibly we could cover those the next time we meet.

I would like to thank you very much for your thoughtful opening presentation and your very comprehensive answers to the questions of members of the committee.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Globalement, nous avons fonctionné sans les missiles de portée intermédiaire jusqu'en 1978, au moment où les Russes ont mis en place leurs SS-20. Si nous nous en sommes passés jusqu'en 1978, nous devrions pouvoir revenir assez facilement à la situation qui prévalait alors. Ce serait un objectif réalisable, ce me semble.

Mais je crois qu'il devrait être clair dans l'esprit des éventuels lecteurs de ces délibérations que ce sont les pays occidentaux qui ont proposé la position zéro-zéro. Ce sont les Russes qui, avec leurs SS-20, ont provoqué l'installation en Europe des Pershings et des missiles de croisière, à la demande des pays européens pour contrer la menace des SS-20. Nous devrions pouvoir nous retirer au moins dans ce secteur. Je ne suis qu'un profane, et je vous prierais de me corriger si j'ai tort. Peut-être pourrions-nous aborder cette question à une prochaine réunion.

J'aimerais bien également que vous ou d'autres témoins qui connaissant bien le sujet prennent quelques instants, lors d'une prochaine réunion, pour aborder la question des roquettes anglaises et françaises. C'est bien beau de dire que les Russes et les Américains ne sont habilités à discuter que de leurs propres armements, mais, à vrai dire, les autres pays du Pacte de Varsovie ne sont pas censés avoir d'arsenal nucléaire. Sauf erreur, les Russes ont dit, pour cette négociation en particulier, qu'ils accepteraient d'exclure les missiles anglais et français, mais n'est-ce pas là que de la stratégie ou peut-être les considèrent-ils comme des missiles à portée intermédiaire? Les Français et les Anglais sont convaincus que cette exclusion n'est que pure stratégie.

Il y a quelques instants, vous avez parlé des roquettes à courte portée, c'est-à-dire à portée d'aussi peu que 500 kilomètres. En-dessous, il y a toute une gamme d'armes nucléaires dites tactiques. Il y en a des milliers, je suppose. Dans laquelle de ces catégories l'URSS a-t-elle une supériorité de 9 à 1 sur l'Ouest? Je ne crois pas que ce soit dans les armements tactiques, mais dans les missiles à courte portée. C'est ce qui explique en partie pourquoi il faut les intégrer aux FNI.

J'ai lu récemment quelque chose qui m'a estomaqué. On prétendait que si les États-Unis et la Russie réussissaient à éliminer les FNI de leurs arsenaux nucléaires, cela entraînerait une réduction de seulement 3 p. 100 des ogives nucléaires installées dans le monde. Il semble que nous ayons encore beaucoup de chemin à faire. Ce faible pourcentage est peut-être attribuable au fait qu'on y a inclus les armes nucléaires tactiques... C'est peut-être là la raison de cette distorsion.

Tels sont les champs que nous devrions couvrir, à mon avis, pour avoir une vague idée de la situation. Nous pourrions peut-être en discuter à notre prochaine rencontre.

Je vous remercie beaucoup de votre intéressant exposé et des réponses très complètes que vous avez données aux questions des membres du Comité.

Le Comité ajourne ses travaux.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of External Affairs:*

Mr. David Peel, Director General, International Security  
and Arms Control Bureau;

Mr. Ralph Lysyshyn, Director, Arms Control and disarmament  
division.

### *Du ministère des Affaires extérieures:*

M. David Peel, directeur général, Direction générale de la  
sécurité internationale et du contrôle des armements;

M. Ralph Lysyshyn, directeur, Direction du contrôle des  
armements et du désarmement.





Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Foreign Affairs

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

Wednesday, May 13, 1987

### Issue No. 2

REPORT OF THE COMMITTEE  
entitled:  
Canada, the International Financial  
Institutions and the Debt Problem of  
Developing Countries

---

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires étrangères

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Le mercredi 13 mai 1987

### Fascicule n° 2

RAPPORT DU COMITÉ  
intitulé:  
Le Canada, les institutions financières  
internationales et le problème de l'endettement  
du Tiers monde

---







Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Foreign Affairs

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

Wednesday, May 13, 1987

### Issue No. 2

REPORT OF THE COMMITTEE  
entitled:  
Canada, the International Financial  
Institutions and the Debt Problem of  
Developing Countries

---

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires étrangères

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Le mercredi 13 mai 1987

### Fascicule n° 2

RAPPORT DU COMITÉ  
intitulé:  
Le Canada, les institutions financières  
internationales et le problème de l'endettement  
du Tiers monde

---

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, November 4, 1986:

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Macquarrie:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries;

That the papers and evidence received and taken on the subject before the Committee during the First Session of the Thirty-third Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee report no later than March 31, 1987.\*

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

\* By order of the Senate, dated March 24, 1987, the date of tabling the final report was extended to May 31, 1987.

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 novembre 1986:

L'honorable sénateur van Roggen, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, propose:

Que le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement, y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement;

Que les témoignages entendus et les documents recueillis à ce sujet par le Comité au cours de la première session de la trente-troisième législature soient déférés à ce Comité; et enfin,

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 31 mars 1987.\*

La motion, mise aux voix, est adoptée.

\* Sur ordre du Sénat émis le 24 mars 1987, la date limite du dépôt de la version finale du Rapport a été reportée au 31 mai 1987.

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, May 13, 1987

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to presents its

### FIFTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on November 4, 1986, to examine and report on Canada's participation in the international financial system, and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries, proceeded to that examination and now presents its report, entitled: "Canada, the International Financial Institutions and the Debt Problem of Developing Countries".

Respectfully submitted,

*Le président*

George C. van Roggen

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 13 mai 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

### CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le 4 novembre 1986 à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement, a entrepris cet examen et présente maintenant son rapport, intitulé: «Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers monde».

Respectueusement soumis,





---

**Canada,**  
the  
**International  
Financial Institutions**  
and the  
**Debt Problem**  
of  
**Developing Countries**

**Report of**

**THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS**

***Chairman: The Honourable George C. van Roggen***

***Deputy Chairman: The Honourable Heath Macquarrie***

**April 1987**



# Table of Contents

	Page
<b>Foreword.....</b>	<b>ix</b>
<b>Preface.....</b>	<b>xi</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>Part I: The Background to the Problem</b>	<b>5</b>
<b>CHAPTER I — Origins and Management of the Debt Problem.....</b>	<b>7</b>
– The Middle-income Developing Countries .....	8
– The Crisis Develops.....	13
– The Low-income Developing Countries .....	14
– Is Anyone to Blame?.....	15
– Initial Responses to the Debt Crisis.....	16
– The Debt Problem Grows More Acute .....	19
– The Baker Initiative .....	22
– Reactions to the Baker Initiative .....	23
– The 1986 Mexican Package .....	25
<b>CHAPTER II — The Size of the Debt .....</b>	<b>29</b>
– Decline in New Lending .....	31
– Deterioration in Capacity of Problem Debtors to Pay.....	33
– Position of the Creditor Banks .....	35
– Third World Debt Owing to Canada.....	37
– The Committee's Assessment.....	42
<b>CHAPTER III — What is at Stake for Canada? .....</b>	<b>45</b>
– Strains on the Commercial Banks .....	45
– Trade Losses .....	46
– Dangerous Implications for Democratic Debtor Countries.....	47
<b>Part II: The Search for Solutions</b>	<b>49</b>
<b>CHAPTER IV — The Debtor Countries.....</b>	<b>51</b>
– The Middle-income Debtor Countries.....	51
– Low-income Debtor Countries .....	55
– Uncertainties of Adjustment Policies .....	56
– Lessons from the Brazilian Experience .....	57
– A New Crisis? .....	59



<b>CHAPTER V — The International Financial Institutions.....</b>	<b>63</b>
– The International Monetary Fund.....	63
– The World Bank.....	65
– Funding for the World Bank and IDA.....	70
– The Role of the International Financial Corporation.....	74
– The Multilateral Investment Guarantee Agency.....	75
– The Regional Development Banks.....	76
– The International Fund for Agricultural Development.....	78
<b>CHAPTER VI — The Arab OPEC countries.....</b>	<b>79</b>
<b>CHAPTER VII — The Commercial Banks.....</b>	<b>83</b>
– Provisioning and Interest Rate Capping.....	84
– Swapping Debt for Equity.....	86
– Cofinancing.....	86
– Other Proposals for Debt Relief.....	87
<b>CHAPTER VIII — The Creditor Governments.....</b>	<b>91</b>
– Access to Creditor Countries' Markets.....	91
– Interest Rates.....	92
– Denominating Debt in Dollars.....	93
– Harmonization of Banking Regulations.....	93
– Increased Funding for Middle-income Debtor Countries.....	94
– Assisting Low-income Countries.....	97
– Increased Share of ODA through Multilateral Channels.....	98
– Involvement of Creditor Governments.....	99
– Dialogue with Debtor Countries.....	101
– An Advisory Group on International Indebtedness.....	102
<b>CHAPTER IX — Managing the Debt Problem: the Committee's Approach.</b>	<b>105</b>
– Some Basic Policies.....	106
– Need for a Modified Debt Strategy.....	107
– Government Participation in Negotiations.....	110
– A More Prominent Canadian Role.....	111
<b>CHAPTER X — Conclusions and Recommendations.....</b>	<b>113</b>
<b>APPENDIX A</b>	
– The International Financial Institutions and Canada's Participation in these Institutions.....	119
<b>APPENDIX B</b>	
– Acronyms and Glossary of Terms.....	129
<b>APPENDIX C</b>	
– List of persons who appeared before the Committee in Ottawa and persons who met with the Committee in Washington, New York and Toronto.....	133

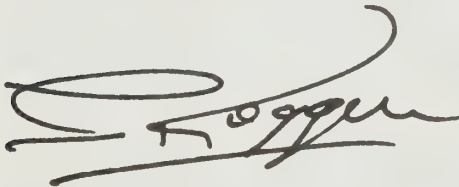
## FOREWORD

---

At the time the Committee sought the approval from the Senate to undertake this study, the gravity of the Third World debt problem was not generally recognized. During the course of the Committee's study, events have unfolded in such a way as to make the Third World debt issue a subject of daily comment.

I am most grateful to my Deputy Chairman, Senator Heath Macquarrie and to all members of the Committee for their attention and assistance throughout the public hearings and the drafting of the report.

The Committee wishes to record its gratitude for the helpful staff support provided by the Clerk of the Committee, Mr. Patrick J. Savoie, and for the assistance in organizing the hearings and preparing the report provided by Mr. Peter Dobell, Director and Mrs. Carol Seaborn of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade. At certain stages of the report the Committee also benefitted from the advice and experience of Dr. Claude Isbister, formerly a Canadian executive director with the World Bank and Professor David Pollock, formerly a senior official with the UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. van Roggen', with a stylized flourish at the end.

George C. van Roggen  
Chairman

Ottawa, April 1987





## PREFACE

---

On October 29, 1985 the Senate passed an Order of Reference directing the Standing Senate Committee on Foreign Affairs

to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of the developing countries.

In the course of the winter and spring of 1986 the Committee held 13 meetings with 15 expert witnesses, concluding with a meeting with the Honourable Michael Wilson, Minister of Finance on Tuesday, June 10. In June, the Committee also visited Washington, D.C., New York city and Toronto where it held 26 meetings with U.S. legislators, government officials, representatives of the major international financial institutions (IFIs), executive directors of several IFIs, senior officers of Canadian and U.S. commercial banks, academics and consultants. In addition, in September when Parliament was prorogued, the Committee's advisers held discussions in Ottawa with the Honourable Barber Conable, who had recently been appointed President of the World Bank and with Mr. Norberto Gonzales, Executive Director of the UN's Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Members of the Committee also met informally in Ottawa in October 1986 with Mr. Idriss Jazairy, President of the International Fund for Agricultural Development.

The focus of the Committee's study has been the international debt crisis and the debt repayment problems of developing countries. Considerable testimony and information have been received on the International Monetary Fund and the World Bank Group not only as part of the international financial system but more particularly as institutions playing an integral part in the debt question, an issue the Committee believes to be of pervasive importance.

The dynamic character of the debt problem has presented a particular challenge to the Committee. The situation literally evolves from day to day, so that it is never possible to find solid ground on which to make judgments. Major negotiations with Mexico, one of the largest debtors, occupied the past year and the final agreement with the commercial banks was postponed several times. In the case of Brazil, another country with hundreds of billions of dollars of debt, the signs were widely perceived as encouraging; that situation deteriorated suddenly in the autumn of 1986. By February 1987, Brazil had suspended interest payments on most of its commercial debt, precipitating the most serious challenge

faced by the international financial community since 1982, when Mexico initiated the debt problem by declaring a moratorium on interest payments.

The debt strategy that has been followed for the past five years has proven to be inadequate, but it will not be easy to reach a consensus as to the direction that this strategy should now take. The difficult negotiations have yet to be started; even the determination of who will participate remains a major point of controversy.

## INTRODUCTION

---

The decision of the Mexican government in August 1982 to call a moratorium on the servicing of its foreign debts shocked the international community and forced it to recognize that the world economy faced a major and widespread problem owing to the external debt accumulated during the previous decade by developing countries.

Until the 1970s, international borrowing by Third World countries had been on a smaller, more manageable scale. *Partners in Development*, the report produced by the World Bank's commission headed by former Prime Minister Pearson, devoted a chapter to the debt problem. Published in 1969, it dealt principally with the debt service problem of low-income countries as it related to official debt plans. In a passage that strikes home 18 years later, it warned of the danger of creating future "unmanageable debt situations" that would be "likely to affect international relations profoundly". (p. 153)

From the time that the Mexican crisis first erupted until December 1985, some 60 indebted developing countries had to ask for delays or changes in their scheduled payments of interest and/or principal on their debts. In that period, time was gained and the immediate threat to the financial system was postponed. However, for some individual debtor countries the situation has worsened considerably. After five years, they are deeper than ever in debt, struggling with economic stagnation and social dislocations. Moreover, the largest debtor country of all, Brazil, found itself in such difficulties in early 1987 that it suspended interest payments on most of its huge debt. The initial perception of the problem as primarily one of short-term liquidity is no longer tenable. There is increasing awareness that the problem is long-term and that the very solvency of some developing countries is at stake.

While the debt problem has world-wide dimensions, it has particular importance for Canada because of the significant involvement of Canadian commercial banks and because of Canada's keen interest in the viability of the international financial and trading systems and in assisting development in the Third World.

In chapter one of this report, the Committee reviews the origins of the problem of Third World debt. Between the mid-1970s and early 1980s, the commercial banks of industrialized countries — which became the major instrument for the recycling of petrodollars — increased by tenfold their lending to middle-income



developing countries. An abrupt change took place in 1982, when Mexico was unable to meet the scheduled repayments on its debt. Since the Mexican crisis erupted, the banks have been compelled to reschedule many of the loans and to extend their terms. They now find themselves locked into a situation very different from their normal lending patterns and from which there is no quick or easy exit.

In October 1985, the U.S. Administration gave new emphasis to efforts to resolve the international debt crisis by proposing that measures undertaken by debtor countries to produce monetary stability and budgetary controls should be matched by a deliberate policy of new lending by the commercial banks and international financial institutions so as to encourage sustained economic growth in Third World countries. Chapter one examines this initiative, commonly known as the Baker Plan, assessing its importance and some of its deficiencies. The chapter concludes with a review of the important debt rescheduling package worked out with Mexico in 1986.

The current size of the developing countries' debt is described in chapter two. From the perspective of the banking system, the problem is concentrated in Latin America. Ten of the 15 developing countries that were identified by the U.S. Administration after it launched its new approach to Third World debt in Seoul in October 1985 are Latin American states. These include the four largest problem borrowers: Argentina, Brazil, Mexico and Venezuela.

The dimensions of the debt problems extend far beyond the concerns of commercial bankers. Many poorer developing countries, especially in sub-Saharan Africa, have debt repayment obligations that are, relatively speaking, more onerous than the worst cases in Latin America. Although the plight of these countries does not threaten the international financial system, because both in absolute and relative terms the involvement of the commercial banks in the debt of this region is rather limited, their debt repayment problems are nevertheless massive. Chapter two concludes that their situation represents a challenge for the international community that is particularly intractable.

Chapter three comments on the ramifications for Canada of this huge international debt: the effects on the commercial banks, the trade losses that Canada suffers directly and indirectly, and the concern that pressure resulting from the debt servicing burden is a factor endangering the vulnerable democracies of the Third World.

The next five chapters take the major players one by one and examine what their roles might be in the search for solutions to the debt problem. Actions and measures are suggested for the debtor countries, the international financial institutions, the Arab OPEC countries, the commercial banks and the creditor (OECD) governments including Canada. Chapter nine closes this survey with the Committee's broader conclusions on the management of the debt issue. The report includes in Appendix A a brief description of the organizational structure of each of the international financial institutions and of Canada's participation in them.

The debt problem is closely related to the macro-economic environment where sudden developments can have a major impact. Economic policy changes determined within the OECD as well as actions by developing countries exert a

constant influence on the situation. A dramatic example is the drop in the price of oil that occurred in 1986, which radically affected the capacity of countries such as Mexico, Venezuela and Nigeria to service their debts, while helping other oil-importing developing countries to handle their obligations. A decline in interest rates of one per cent can reduce the annual debt service load of developing countries in aggregate by \$4 billion\* a year. The level of economic activity in developed countries and the extent to which new protectionist measures may be applied by them also significantly affect the prospects for borrowing countries. The vigour with which the developing countries implement adjustment policies likewise have a significant impact on the economic climate.

With these uncertainties in mind, the Committee recognizes that there is no single solution to the debt problem. It therefore avoids categorical conclusions, although it does advocate a substantially increased flow of funds to debtor countries channelled through international agencies and creditor governments. However, the Committee's report takes the position that the problem is much more serious than is generally acknowledged and that the current debt strategy needs to be modified. For this reason and the fact that Canada has a particular interest in multilateral solutions, the Committee considers that a more active and direct involvement of the Government of Canada and other creditor countries is required. In particular it suggests that the time may have come for a dialogue between the creditor and debtor governments and it proposes the creation of a small international advisory group on debt.

---

\* Since international debt statistics are generally calculated in U.S. dollars, all figures in this report are given in U.S. dollars except where otherwise specified.





## **PART I**

### **BACKGROUND TO THE PROBLEM**



## Chapter I

### ORIGINS AND MANAGEMENT OF THE DEBT PROBLEM

---

Testimony and commentary on the origins of the debt crisis generated a considerable range of differing interpretations and emphasis. What stood out in most accounts was the continuing, complex interplay of both internal and external forces, a fact which serves to underline the growing interdependence of the global economy during the 1970s and 1980s.

Some cautionary observations to readers of this report need to be made at the outset. It is important to recognize that it is normal for countries to borrow abroad. This process can be mutually beneficial for debtors and creditors alike. Canada, for example, earlier followed the normal path of borrowing abroad, investing in capital goods and infrastructure, increasing production and foreign sales and ultimately servicing its debt. Today many developing countries are using foreign loans effectively to expand their economic base and repaying these debts as they come due. But others are having difficulty, either because of their deficient domestic economic policies or because of unfavourable developments in the world economy.

The situation of Third World debtor countries varies enormously. At one extreme are countries such as South Korea that have borrowed substantially from commercial banks in OECD countries, and whose exports are sufficient to service their debts without much difficulty. Other countries such as India, having borrowed relatively little, are also not experiencing problems. At the other extreme are some low-income countries — mainly in Africa, but including a few states in Asia, the Caribbean and Latin America — that are unable to service their debt, the greater part of which is composed of official or official-guaranteed debt derived from export credits and official development assistance in the form of low-interest loans. Finally there are a number of middle-income developing countries principally in Latin America which, having borrowed very heavily from the commercial banks, have in recent years had to seek some form of relief from their creditors. Together this latter group of countries constitutes the major part of the debt problem.

Because of these differences, some of the background to the debt crisis will be dealt with in two sections, one devoted to the middle-income developing countries and the other to the poorer developing countries. However, the lines between the two have frequently been blurred as conditions changed, especially after commercial bank lending gradually spread to the second group.



## The Middle-income Developing Countries

A dramatic increase in commercial bank lending to Third World countries took place in the 1970s. Contrary to popular belief, this increase was not initially associated with the sudden rise in OPEC oil prices in 1973-74 but with a major commodity price boom in 1972-73. A similar pattern of expanded bank lending appears to have been followed in 1976-78, also in the context of higher commodity prices and prior to the second oil price rise of 1979.

Nonetheless, despite evidence that the spectacular increase in bank lending to developing countries was not actually triggered by the actions of the OPEC oil cartel following the 1973 Yom Kippur War, there is no doubt that the climb in oil prices resulted in very heavy borrowing by many developing countries. For the non-oil-exporting developing countries, it has been calculated that from 1973 to 1982 the extra cost of imported oil amounted to \$260 billion.\* To cover the large balance-of-payments deficits that developed, countries needed foreign exchange in substantial amounts. Once they had run down the balances accumulated during the 1972-73 commodity boom, developing countries from all parts of the world, but most particularly those in Latin America, turned increasingly to foreign commercial banks for their external financing needs.

Many borrowing countries failed to follow prudent monetary and fiscal policies. At a time when they needed to encourage domestic savings and inflows of foreign or repatriated capital, many actually discouraged such developments by implementing policies that resulted in price controls, subsidies, and overvalued exchange rates. These policies in turn caused increased balance-of-payments pressures that were kept from becoming problems by more borrowings from foreign banks.

In the circumstances that prevailed at the time, however, it was easy for borrowing countries to obtain credit and credit was cheap. Inflation was in the main growing faster than the interest rates charged on borrowed funds. In fact, from 1973 to 1979 real interest rates were close to zero and sometimes even negative. It was the low real interest rates and the falling dollar that made borrowing advantageous, which explains in part why even some oil-exporting countries such as Venezuela and Indonesia became heavy borrowers in the latter part of the 1970s. The high cost of imported equipment associated with energy and infrastructure development was also a factor in the debt build-up of these oil-exporting countries.

For the commercial banks, the decision of the OPEC cartel to exploit its power and escalate oil prices, thereby amassing huge surpluses of what became known as petrodollars, created a new situation. Major oil-exporting countries deposited a large portion of their massive surplus revenues in the banks of the industrialized countries and bankers were faced with the challenge of "recycling" these new funds. The bankers, in turn, loaned many of these deposits to oil-importing countries of the Third World, who were faced with growing oil costs. As the decade progressed, such loans increased heavily. From the banks' perspective, the commodity price boom, the steady growth in the economies of most developing

---

\* William R. Cline, *International Debt: Systemic Risk and Policy Responses*. The \$260 billion figure does not include the interest charges on the amounts borrowed to pay for each year's imported oil.

countries and their improved current account balances created an environment where lending to Third World countries was accepted as prudent banking. With real interest rates remaining low and inflation reducing the burden of the debt, the risks associated with such loans appeared to be quite manageable.

As the volume of petrodollars accumulated, competition between banks for Third World business became intense. Mr. David Ibarra, Minister of Finance of Mexico until 1982, recounted, "I had many bankers chasing me trying to lend me more money." (8:25)\* In fact, during his tenure, Mexico increased its borrowings by some \$30 billion. The large U.S. banks led the way, encouraged by the fact that loans made from the banks' large Eurodollar deposits, where most of the OPEC money was placed, were outside the control of U.S. bank regulatory authorities. In particular, such loans to customers outside the United States could be made without having to put aside non-interest bearing reserves and were therefore more profitable.\*\*

One of the Committee's witnesses, William Cline of the Institute for International Economics, has written that, at the time, "some prominent bankers have asserted that sovereign lending has no risk at all because countries do not disappear."\*\*\* To avoid the risk that interest rates might rise and squeeze the margin of profit or "spread" between the loan rate and the rate paid to depositors, the banks opted for variable "floating" rate loans, which provided for interest rates to be adjusted periodically to conform with current interest rate levels. Whatever happened to interest rates, the bankers were assured of a profit.

In this process, loan syndications, involving the grouping together of a number of banks to make loans, played a part. These syndications netted large fees to the lead banks for negotiating, organizing and managing the loans. Unfortunately, as the 1985 OECD Development Assistance Committee (DAC) review has pointed out:

The syndication technique itself appears to have reduced the incentive to base lending decisions on objective risk assessment, since the fees and margins of lenders and participants in developing-country loans depended on volume rather than attention either to prudent exposure limits or to the economic policies of borrowing countries. (p. 167)

Although the large U.S. commercial banks took the lead in lending to developing countries, they were followed by banks in Europe, Japan and Canada. Subsequently hundreds of small U.S. regional banks were persuaded to become involved in the syndications. As statistics in the next chapter demonstrate, Canadian banks were enthusiastic participants in this lending fever, "swept along in the upsurge of international deposits and loans" according to Mr. Alan Hockin,

\* Footnotes after quotations in this report refer to Committee proceedings and indicate the issue number and page number of evidence taken during the First Session of the Thirty-third Parliament, 1984-86.

\*\* U.S. banking regulations require U.S. banks to keep non-interest bearing reserves on deposit with the Federal Reserve Bank to cover deposits in their U.S. branches or for loans to U.S. customers. Because they do not have to keep reserves on Eurodollar deposits loaned to customers located outside the United States, overseas lending became more profitable for U.S. banks than domestic lending.

\*\*\* *International Debt and the Stability of the World Economy*, p. 99.

former Executive Vice-President Investments of the Toronto-Dominion Bank, who had himself been involved in making bank loans. In retrospect, he admitted, there appeared to have been "an excessive degree of acceptance of deposits and lending" by the banks. (13:8)

In addition to the large amounts of long-term bank lending reported at the time, it is possible to see from statistical information now available that the banks were also involved in massive short-term lending, roughly equal in size to the long-term lending that was taking place. (See Table 1) Most of these loans did not come to light until the debt rescheduling negotiations of 1982 and 1983, and indeed, figures for short-term lending prior to 1977 still do not even exist. As the DAC report of 1985 noted, prior to 1977 this "short-term lending escaped proper surveillance and control, either by the authorities in both lending and borrowing countries or by bank managements." (p. 167)

**TABLE 1**  
**Annual Commercial Bank Lending to**  
**Developing Countries, 1972-84**  
(\$ billions at 1983 prices and exchange rates)

	1972	1973	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Long-term	10.46	18.27	17.84	21.63	20.51	25.93	20.16	21.57	29.19	25.89	54.00*	24.00*
Short-term					21.17	19.27	16.40	24.39	21.40	14.94	-19.00	-6.00
Total bank lending					41.68	45.20	36.56	45.96	50.59	40.83	35.00	18.00

\* Includes a significant amount of rescheduled short-term debt.  
Source: OECD, *DAC Report 1985*.

The pressure on the banks to find new borrowers was intensified by the fact that the initial response of the Arab OPEC countries was to deposit their rapidly accumulating surpluses in the banks of the OECD countries, much of it on a very short-term basis. The amounts were at times very large; Mr. Hockin told the Committee that his bank had been asked "to accept some enormously large deposits, beginning at a billion dollars and going up from there." (13:8) Mr. Hockin went on to speculate on why bank deposits were the preferred instrument:

...there was a very strong bias on the part of Middle East countries toward bank deposits and guarantees even when the ultimate borrower is a government of a western industrialized country... They said they would sooner deposit the moneys in the banks and have the banks turn around and buy the government instruments. Maybe they were worried that if they had too many holdings of government securities that they would become hostages to that government. (13:8)

The World Bank's *World Development Report 1985* analyzed these OPEC placements and included the following observation:

After the first oil price rise about 50 per cent of placements took the form of bank deposits, mainly in the Eurocurrency markets. After the second oil price rise, this



figure was 61 per cent. In each instance OPEC members thereafter gradually deployed their surplus in higher yielding, less liquid assets. Their initial preference for highly liquid assets reflected both a lag in recognition of the potential size of the surplus and a possible inability to gather information quickly on suitable long-term investments. (p. 89)

Mr. Hockin observed in passing that these newly oil-rich countries were reluctant "to accept new and unfamiliar responsibilities commensurate with their new wealth". (13:7) In fact, although the OPEC countries made few commercial loans directly to Third World countries, they did disburse substantial amounts in concessional aid, mainly through a variety of multilateral institutions.

In any case, the net effect of the Arab OPEC deposits to the commercial banks in industrialized countries was to put the banks in the position of having to find outlets for these huge sums. Whatever the background, the result is that the Arab investors avoided the problems that the commercial banks now have with bank loans to Third World countries and therefore most Arab loans are secure.

International monetary authorities of the time were generally supportive of this bank lending. They were concerned to find a way to channel some of the OPEC surpluses to the oil-importing developing countries so as to avoid the risk of a deflationary spiral in the world economy. However, as Mr. Hockin told the Committee, the funds of the international financial institutions were inadequate to cope with the volume of new payment arrangements required by the developing countries. One possible alternative would have involved some OPEC countries making larger contributions to the IMF, a move that some major established IMF members did not encourage since it would have involved the possibility of a diminution in their IMF voting power as OPEC voting power increased. Besides, Mr. Hockin added, "the flow of funds became so great so rapidly that one could not wait for the naturally slow process of negotiating new arrangements in the international institutions." (13:7)

For these reasons the IMF supported the strategy that the commercial banks continue to recycle OPEC surpluses with a view to maintaining world trade and economic activity. Indeed the Managing Director of the IMF at the time, Mr. Johannes Witteveen, explicitly endorsed the role of the private banks in recycling petrodollars:

Private markets have a basic role to play here and it is to them that we must look for the main contribution in financing prospective balance-of-payments disequilibria ... . The Euro-currency markets may be expected to be the main channel. These markets are well equipped to handle large volumes of funds and they offer the flexibility and anonymity that the lenders desire.

The banking community did not initially look to the international financial institutions for guidance. At the time, the banks relied on the security of state guarantees and placed minimum conditions on their loans. In fact because loans from the banks came with few conditions attached, unlike many loans from official creditors, they were all the more attractive in the debtors' eyes.

Although much emphasis is now placed on the enthusiasm of the commercial banks for lending and on the lengths to which they went to press loans upon developing countries, it is important to recollect that at the time the actions of the

banks received strong approval and even encouragement from the governments of the industrialized countries. The U.S. Administration in particular regarded the commercial banks as the best ready-made mechanism for transferring petrodollars quickly to developing countries. Several Canadian banking authorities told the Committee that they were personally aware that U.S. State Department and Treasury officials had urged the international banking community to act and to "accept the responsibility of being the first channel for moving the new petrodollars." (Hockin, 13:7) The U.S. Secretary of the Treasury told a 1979 IMF meeting that "we all recognize that the private markets will, in the future as in the past, have to play by far the major role in channelling financing from surplus to deficit nations." Successive British Chancellors of the Exchequer, including Mr. Denis Healey and Sir Geoffrey Howe, spoke warmly of the useful role the commercial banks were performing in financing Third World deficits. For example, in September 1977, Mr. Healey told the IMF annual meeting that "the commercial banking system has rightly played the main role in financing these developing country deficits until now and has shown immense resourcefulness in doing so".

As a result of the second oil shock of 1979 the OECD countries experienced greatly increased inflationary pressures and renewed balance-of-payments problems. Many of them decided to meet these challenges by introducing restrictive monetary policies. This response in turn caused a severe recession — even a depression, some would argue — leading to low, often negative growth rates in the industrialized world coupled with a dramatic rise in interest rates in 1981 and 1982. The extensive borrowings of developing countries left many of them highly vulnerable as interest rates climbed sharply.

For many Third World countries that had borrowed heavily, these developments provoked economic difficulties from which they have not yet recovered. The demand on world markets for commodities other than oil had slumped. Commodity prices — which for many of the countries represented the major source of foreign exchange — fell, declining 27 per cent in 1981 and 1982. In many cases overvalued currencies caused imports to soar as foreign goods looked deceptively cheap. With exports shrinking and imports expanding sharply, many debtor countries experienced a severe worsening in their balance of payments and it became increasingly difficult to service their debts. Interest charges on past debts were escalating rapidly with the rise of U.S. interest rates to unprecedented heights. Since 80 per cent of the bank debt was denominated in U.S. dollars and much of it on a floating rate basis, debt servicing costs rose in tandem.

In addition to these adverse external factors, there were internal policies and actions in the debtor countries which fuelled the crisis. Bankers and officials recounted to the Committee that a number of debtor governments mismanaged their economies and followed misguided domestic policies, that an overvalued currency in Venezuela over a 20-year period had caused massive capital flight, that inflationary policies in Mexico and Brazil undermined the international competitiveness of their economies, and that both Argentina and Mexico had worsened their problems by supporting inefficient state enterprises. Underestimating the extent and duration of the recession that was beginning, many countries avoided the necessary adjustments in favour of policies supporting continued consumer consumption. Inefficient state-owned or subsidized industries consumed

a good deal of the available capital and in some instances military expenditures ate up capital which might have been put to productive use.\*

The problem of capital flight, experienced mainly but not exclusively by some big Latin American debtor countries, compounded an already critical situation. Large amounts of borrowed funds were re-exported by private citizens when their confidence in their own economies waned. Factors which generate the excessive outflow of capital include: an overvalued exchange rate, which makes foreign imports seem inexpensive and can make exports uncompetitive; a high rate of inflation, which erodes the value of money; negative real interest rates, which discourage domestic savings; and an economic environment that is generally not conducive to productive domestic investment. Of these, the overvalued exchange rate was particularly insidious at the time, as it fuelled anticipation of a devaluation in many middle-income countries and encouraged speculative capital outflows. Studies have estimated that as of 1983, flight capital amounted to two-thirds of Venezuela's external debt and approximately one-third of the external debt of Argentina and Mexico. The World Bank has estimated that for the period 1979 to 1982, the combined capital flight from Venezuela, Argentina and Mexico totalled about \$70 billion, with capital inflows during the same period amounting to \$100 billion. In Mexico's case, it has been estimated that the external debt of that country by the end of 1985 would have been only about \$20 billion rather than \$100 billion, had it not been for capital flight.

### **The Crisis Develops**

Although Arab OPEC countries deposited large amounts of funds abroad in 1980, these funds had fallen almost to zero in 1981 and, in 1982, Arab countries actually withdrew \$16.5 billion from their Eurocurrency deposits. However this dramatic turn-about appears to have been compensated for by new deposits flowing into commercial banks from two sources: domestic and intra-OECD lending stimulated by the historically high interest rates and the huge transfers of flight capital.

Accordingly, debtor countries' repayment problems resulting from rising real interest rates did not initially lead creditors to question the capacity of their borrowers to make payments. In fact in the period from December 1979 to December 1980 when the Argentinian currency was highly overvalued, U.S. banks increased their loans to that country by 42 per cent, and in the first six months of 1982, just prior to the Mexican debt crisis, U.S. banks increased their exposure in Mexico at an annual rate of 34 per cent.

By 1982 all the adverse factors, external and internal, converged. Externally, the international recession, high interest rates, the continuing impact of the second oil price rise and the price collapse for other commodities presented many developing countries with increased problems. Within the debtor countries themselves, inappropriate policies, including continued heavy borrowings even in

---

\* At the same time, it must be added that a World Bank study has established that much of the borrowing done by developing countries in the 1970s was spent usefully, stimulating their economic growth. In fact, the growth rate in developing countries in the 1970s exceeded that of the OECD group.



the face of high interest rates, and a slump in exports made matters worse. Finally in August 1982, a crisis situation erupted when Mexico was forced to announce a moratorium on service of its debt. It was simply unable to borrow enough to make payments on the interest and principal on loans coming due. Mexico's total debt exceeded \$80 billion at the time and almost 30 per cent was due within one year. It was but one of many developing countries in a similar predicament. By 1983, 47 debtor countries were involved in negotiations with banks and official creditors to reschedule their debt due to inability to meet their obligations.

The Mexican declaration of August caused shock and consternation, and was followed by an almost immediate freeze on bank lending to Latin American countries and to many Eastern European countries. For many private banks, loans to debtor countries represented a dangerously high proportion of their portfolio and the amounts at risk when viewed in terms of their total capital were cause for alarm.

### **The Low-income Developing Countries**

In the period prior to 1982, external pressures similar to those faced by the middle-income borrowers were also experienced by the low-income countries: the two commodity booms of the 1970s, the two oil shocks that led to manifold increases in the price of oil, the sluggish economies of the industrialized countries, the growth of inflation, and finally in 1981 and 1982 the severe global recession.

Faced with higher energy import costs after 1973, these countries had sought new sources of funds to sustain the growth that had been stimulated by the expanded commodity exports of 1971. Official development assistance (ODA), a traditional source of funding, was not keeping up with their needs. According to a Commonwealth study, while ODA disbursements to these countries rose by 54 per cent between 1975 and 1982, in real terms ODA flows actually declined. In their search for funds from sources other than ODA, multilateral institutions and some private investment in resource development, the low-income countries looked increasingly to export credits and to those commercial banks that were seeking to recycle the OPEC surpluses. Like the middle-income borrowers, they found borrowing from the banks attractive in a period of negative real interest rates. As a result, in the years between 1972 and 1982 — although the absolute numbers were not large — a striking shift toward capital market and non-concessional debt occurred in the low-income countries, including those in sub-Saharan Africa. According to a World Bank study, for countries of sub-Saharan Africa, borrowings from the private financial markets increased tenfold — from \$1 billion to \$10 billion — between 1972 and 1979, at an annual rate of 40 per cent. By 1982, they had reached \$18 billion, a sum which represented 36 per cent of the total borrowings of these countries.

Although the mix of their loans was different, with bank debt comprising a smaller proportion, the low-income countries were hit just as hard as the large debtor countries by the second oil price hike and the subsequent recession. While a comparatively larger portion of their overall debt involved loans from ODA or multilateral institutions at low, concessional, fixed interest rates, repayment of both this debt and the bank debt from private financial markets presented a major difficulty for countries with a limited range of exports, which consisted mainly of commodities. Both the volume and revenue of exports of these countries declined

in the late 1970s due to the global recession. More seriously, a World Bank study estimates that the terms of trade for oil-importing countries of sub-Saharan Africa fell an average of 11 per cent between 1980 and 1982. With interest rates soaring, debt service became an enormous problem compounded by the fact that new bank financing, both from private and official sources, abruptly declined. In many countries of sub-Saharan Africa, a continent-wide drought rendered even more formidable the problems of this particularly difficult period.

As with the Latin American and other larger debtors, inadvisable domestic policies played their part in making a bad situation worse including ill-conceived and extravagant public sector spending, uneconomic agricultural projects, and overly ambitious outlays on infrastructure. For some of these countries weapons imports were also a costly drain, devouring capital which might have been spent on measures to stimulate economic growth. However, the total exposure of the commercial banks in most of these countries was not large enough to jeopardize the banks' own financial stability. This probably explains why considerably less attention has been focussed on the debt problems of this low-income group of countries, even though the burden of their debt is relatively more onerous than that of the major debtor countries.

### **Is Anyone to Blame?**

There is a natural tendency when serious problems develop to look for causes and to lay blame, particularly when costs have to be borne. In retrospect it is not difficult to see that there were shortcomings on all sides.

In respect to the commercial banks, a number of factors contributed to what in hindsight is seen to have been an excessive amount of bank lending to developing countries. The banks were recipients of a huge supply of Arab OPEC deposits that they had to re-lend. Aware of the considerable profits to be made through such loans, they became keenly competitive in their marketing. For the U.S. banks that led the way, lending to Third World countries was more profitable when done outside U.S. regulatory authorities on the Eurocurrency markets, through which most bank lending was subsequently channelled. In the process the banks appear to have misjudged the risks associated with sovereign loans and loaned more heavily than, in retrospect, prudence might have dictated. Moreover, the development of loan syndication spread the risks among many banks while stimulating lead banks to organize larger and larger loans. Floating interest rates attached to the loans gave the banks an additional sense of security against the risks.

For their part, the borrowing countries were both victims of the external economic environment — the global recession, high interest rates, commodity price drops — and the authors of their own difficulties through inappropriate domestic policies, including currency overvaluation that generated high import and low export levels and huge flights of needed capital. Many persisted in basing their growth strategy on continued borrowing on floating rates of interest even as these rates rose dangerously high.

During the 1970s and early 1980s both the governments of the OECD countries and the international financial institutions encouraged and even praised the

commercial banks' role in petrodollar recycling and failed to forecast the consequences.

Finally, while statistics show that developing countries were stepping up their borrowings from foreign banks well before the first OPEC oil price rise, there is no doubt that it was the huge sums of petrodollars deposited by the Arab OPEC countries in western banks and the resulting balance-of-payments problems of oil-importing developing countries that provided a strong stimulus for the excessive borrowing and lending.

Underlying all the misjudgments that were made at the time was, as Mr. Hockin pointed out, an "inflationary euphoria" based on the continuing rise of commodity prices. "Everyone — lenders and borrowers, governments, financial institutions and individuals — were all caught up in this inflation of expectations" that commodity prices would "go on rising and rising, creating conditions for borrowing countries to service their debts without any problems." (13:9-10)

In addition, the Committee was advised that one of the reasons that public and private financial authorities did not ring the alarm on debt build-up was that they did not have adequate information. A New York investment banker observed to the Committee that as recently as 1982 the World Bank was reporting total problem Third World debt as only \$125 billion, when in his opinion the actual debt was two and a half times greater. Apart from statistical lags, the Bank did not include short-term debt in its figures, although short-term loans were an important component in the borrowings of the major debtor countries prior to the debt crisis. Indeed, the existence of much of the short-term debt did not even come to light until the debt rescheduling exercises began in 1982. Further, the publication of figures assembled by the Bank of International Settlements in Geneva on the exposure of the commercial banks to individual countries had a significant time lag, as did the fact that maturities of the debt were being shortened for many problem countries. Another aspect of the problem undoubtedly related to the fact that some of the statistical information was held in confidence and not divulged. Mr. Richard Erb, Deputy Managing Director of the IMF admitted to the Committee that there should have been more timely and comprehensive data-reporting procedures, not only for figures on debt, but for economic statistics generally. Hindsight suggests that it would have been helpful to have better surveillance techniques both nationally and internationally. Indeed, the private banks have tacitly agreed to this conclusion, as they have since formed their own organization, the Institute of International Finance, whose primary mandate is to close the information gap by providing data about the borrowing countries.

### **Initial Responses to the Debt Crisis**

The process of managing the debt crisis since the Mexican moratorium of 1982 has been on a case-by-case basis and has resulted in a number of solid achievements. Despite the initial consternation in 1982, there has been no international financial collapse, no major debt repudiations and no failures of major banks related to this international debt problem. Balance-of-payments deficits have been substantially reduced or even turned into surpluses. For example, the ten countries with the largest bank debt were able to transform the merchandise trade deficit of \$45 billion, which they had in 1981, into a \$25 to \$30 billion surplus by 1983,



mainly by halving imports. Between 1983 and 1985, reschedulings or new financial agreements were arranged between the banks and 31 countries, and affected \$140 billion of debt. During the same period, the Paris Club — the group of creditor countries rescheduling official debts — came to agreements, also with 31 countries (not all the same), to restructure official or officially guaranteed debt. In a number of cases short-term debt was exchanged for debt of longer maturities; spreads on interest rates were narrowed in some instances; and a few multi-year rescheduling agreements took place both with commercial bank and official debt. These MYRAs, as they are called, extended maturities on loans, even those not due immediately.

#### The Paris Club

The Paris Club is a group of industrial creditor countries that, since 1956, has dealt with renegotiations and rescheduling of official or government-to-government debt, including officially guaranteed export credits. Its meetings are traditionally held in Paris and the secretariat always comes from the French Treasury.

Paris Club negotiations have never reduced, written off or forgiven debt obligations. Their function has been to postpone payments due on the debt. Their primary objective has been to ensure that the best terms possible are negotiated for the creditors as a group, with no one creditor receiving privileged treatment.

Rescheduling of official debt has accelerated in the past few years. During the 23 years up to 1980, there were 39 reschedulings involving 15 countries, whereas during the next five years, 38 reschedulings took place involving 32 countries.

The Paris Club has no formal charter but has developed practices which its member countries follow carefully. For example, a key precondition for creditor government agreement to rescheduling is that the debtor country should have an IMF stabilization program in place. Brazil's 1987 rescheduling is the only major recent exception. The final Paris Club agreement, signed by all parties, provides "guidelines" to the creditor governments. The terms and conditions will vary somewhat in the bilateral agreements that are subsequently concluded between the debtor and each creditor but generally include the following: a consolidation period referring to the specific time-frame in which the loans are to be rescheduled; the details of the treatment of the principal, interest and arrears components of the debt; and the maturity and grace period of the rescheduling. After the bilateral agreements are concluded, sometimes in itself a lengthy process, each agency of the governments concerned will restore export credit financing to the debtor country involved.

The Paris Club agreement only becomes effective legally when the bilateral agreements are implemented. The individual creditor-debtor agreements can contain softer but not harder terms than those agreed to at the Paris Club negotiations. The precise interest rate and fees on rescheduled debt are determined separately by each individual creditor government.

In managing the crisis, the IMF has played a central role. It set the tone in arranging the necessary bridging funds in each of the four rescue operations in 1982-83 affecting Mexico, Brazil, Argentina and Yugoslavia. The situation which the IMF and the international financial community faced in 1982-83 differed from any previous Third World debt repayment problem both in the scale of the need and in the attitude of the bankers toward extending further financing. Previously the Fund's adoption of a program of lending automatically generated private bank lending. As soon as it became evident after Mexico's declaration in

1982 that the banks were resisting further lending, the IMF's Managing Director at the time, Jacques de Larosière, secured the agreement of the Fund for a new and tough position. He made it clear that unless the private banks first agreed to restructure over \$20 billion of Mexico's debt and provide \$5 billion in new loans, there would be no IMF funding. The message was unmistakable. Without the IMF funds, the entire rescue operation could fail and Mexico would have only one choice — to default, taking some banks down with it.

In arranging the rescheduling agreements for each country that was in difficulty, the IMF drew up a series of policy adjustments — some quite rigorous — based on the actual situation in that country and designed to promote short-term stability. Once the IMF was able to negotiate an agreement with a debtor country, that country was allowed to draw on the resources of the Fund in a series of instalments, each of which depended on the implementation of mutually accepted policy adjustments. These policy prescriptions included: the phasing-out of subsidies on food and transportation, the institution of wage and price restraints, compression of imports, devaluation of overvalued currencies, the expansion of exports, and reductions in the public sector. The emphasis was on the introduction of market-oriented policies, and countries were encouraged to privatize some areas of the public sector. The IMF agreements came to be regarded by the commercial banks as a prerequisite — an IMF stamp of approval — before they could be persuaded to engage in “involuntary lending”.

The Mexican rescheduling arrangements that were worked out in 1982 have been used subsequently as a benchmark by the banks. If countries were diligent in implementing domestic reforms, it became the practice to agree to a more lenient financial package, including more time to pay off the loans and lower interest rates. For example, in recognition of its serious efforts to adjust, Mexico in 1984 was able to improve the terms and conditions of its own rescheduling: payments on principal falling due through to 1990 were postponed and repackaged into a new loan due in 14 years with lower interest rates.

Bankers with whom the Committee met in New York and Toronto spoke of the problems encountered during each of the debt reschedulings in getting agreement from the hundreds of different commercial banks of various creditor countries — and especially from representatives of the regionally dispersed American banking system. In each instance, a lead bank chairs an international consortium of banks — normally one per creditor country and usually the largest creditor bank of that country — which acts as a bank advisory committee and negotiates with the debtor country. Once a rescheduling agreement has been reached, the members of the consortium are responsible for persuading — by a process known among U.S. bankers as “dialing for dollars” — all other banks in their respective countries to take up their *pro rata* share of any new obligations that are agreed upon. The challenge is to rally all the participants in the syndication to come forth with the additional lending, since banks are very reluctant to have to increase their share. The procedure has required organization, ingenuity and persistence.

Since Canadian banks have lent heavily to Latin American and Caribbean countries, they are centrally involved in this process. Because of the regional structure of the U.S. banking system, special difficulties have been experienced in maintaining the participation of smaller U.S. regional banks, many of which are heavily extended domestically as a result of loans made in the past to the energy,

agricultural, real estate and shipping sectors. As minor partners in the foreign loan syndicates, it has been tempting for them to try to clear their portfolios of developing country debt and a few have found ways to do so.

The economic recovery of the OECD countries after 1983 helped many developing countries, particularly those in Asia and Latin America, to expand their exports. The lowering of interest rates provided a degree of general relief although in real terms they remained high. Third World countries were able to resume modest economic growth even though the export prices of primary commodities failed to improve significantly. By mid-1984 and early in 1985 there was wide support for the view that the strategy followed so far — a mix of adjustment and new financing — had averted a breakdown in the financial system.

### **The Debt Problem Grows More Acute**

The early signs of improvement did not generate further progress. Doubts began to surface in 1985 as to whether the situation was really improving. More fundamentally, as time passed and the process began to stagnate, it became increasingly evident that the financial community was not simply faced with a liquidity crisis. Rather, as Mr. Robert Hormats, formerly Assistant Secretary of Economic Affairs in the U.S. State Department and now with Goldman Sachs, a New York investment firm, told the Committee in New York, it was becoming more and more clear that Latin America's problem was one of "long-term solvency". In his view, since the difficulties were fundamental and not self-correcting, the situation could not be resolved by making new short-term loans. The Canadian Minister of Finance, the Hon. Michael Wilson, similarly concluded that the adjustment strategy had not addressed the more fundamental problem:

As growth rates slowed in 1985, debt problems began to re-emerge and weaknesses in the post-1982 strategy became apparent... . The adjustment policies introduced after 1982 had largely addressed the external balance problem and had focused on restrictions on imports and demand. These were and continue to be necessary first steps. However, they did not address the more fundamental problems which were preventing investment and savings, promoting capital flight, and preventing the growth in the earning capacity of these countries. (14:6-7)

Economic growth in Latin America became virtually stagnant. Among the heavily indebted developing countries, particularly in Latin America, the very high inflation rates failed to decline and even rose higher in some countries. Mr. David Ibarra told the Committee that the average inflation rate for Latin American debtors had risen at a yearly rate of 50 per cent between 1979 and 1981 but had jumped to 195 per cent in 1984 and 328 per cent in 1985. Commodity prices, which would normally be expected to move up with international economic recovery, remained depressingly low — lower than at any time since the 1930s. In 1985 alone, non-oil commodities prices declined by 12 per cent. Agricultural commodities were particularly affected due at least in part to the increasing trade barriers and associated price support policies of the industrial countries. World sugar prices dropped by 26.9 per cent and wheat prices by almost 10 per cent. The result for Latin America was a 6 per cent decline in export earnings in 1985 and a



1 per cent decline in export volumes. Mr. Horace Barber, former Minister of Finance of Jamaica and currently Alternate Director at the World Bank, described the impact of deteriorating terms of trade in the Caribbean area:

Jamaica earned on external accounts roughly U.S. \$784 million from bauxite and alumina exports in 1980, and that became \$250 million, in round figures, in 1985... Bananas, coffee and other agricultural exports also suffered both in a quantitative sense and in a pricing sense, and, of course, the terms of trade were even further deteriorated. This situation faced the Caribbean area in 1983-84, and it faces it in an even worse sense in 1986. (5:9)

Further, world oil prices declined in 1985 to under \$15 a barrel. While this was an important benefit to fuel-importing developing countries, it was a heavy extra burden for oil-exporting debtors including Mexico, Venezuela and Nigeria. The average cost of borrowing money declined from 11.3 per cent in 1984 to 8.6 per cent in 1985; this decline in interest rate levels was of some help, especially to major borrowers. But when real interest rates are related to developing countries' export prices, they are seen to average well over 10 per cent. Moreover, total interest payments on long-term debt actually rose due to the increase in the amount of outstanding debt resulting from rescheduling arrangements.

Although there had been a major improvement since 1982 in the borrowers' balance-of-payments positions, this had been largely achieved through import compression. With the passage of time, import restraint caused shortages of essential raw materials and spare parts, which in turn reduced the productive capacity of many debtor countries and with it weakened their ability to increase exports. Coincident with these developments, the continuing appreciation of the U.S. dollar during these years had the effect of increasing the real cost of Third World loans, which are largely denominated in U.S. dollars, without a corresponding increase in revenue from exports, many of which are sold in non-U.S. markets. The result of this along with general economic weakness, was depressed prices, in U.S. dollar terms, for traded goods.

Debtor governments for their part began to realize that, in spite of undertaking stringent adjustment measures — which may or may not have been appropriately implemented — their economies were stagnating and their debt load was growing rather than diminishing. The burden of servicing their debt was becoming heavier. Demands on their sparse hard currency supplies were increasing due to a bunching of the maturities on loans. Outflows of interest payments were not being offset by new borrowings, and debtor governments were thus faced with the politically difficult task of explaining to their citizens why their countries actually had net capital flows to the industrialized countries. Many countries recognized that the future only held prospects of further declines in real per capita income and that the economic outlook would remain bleak until at least 1990, even under the most optimistic scenarios.

There were heavy political and social costs as well. A number of newly democratic regimes became concerned that the unpopular economic measures they had tried to administer could lead to their political overthrow and a return to authoritarian government. Worse still, there was growing fear in many countries that social unrest could cause instability, turmoil and violent upheaval. Mr. Ibarra warned that Mexico was "running out of time" before a major social crisis took

place due to the fact that the purchasing power of workers had declined by as much as 25 to 40 per cent between 1980 and 1985:

The scenario I foresee is this: Between the governments and the people of Latin America there will develop more and more cleavages, because the governments have a commitment to increase the standards of living for the populations and they are unable to do so. As a result Latin American societies will become less and less easy to govern. (8:18)

Among the debtor countries there have already been signs of unrest, if not revolt. In 1984, Peru, facing interest payments on its debt equal to 35 per cent of its gross exports earnings, called a halt and announced it was unilaterally limiting payments on its foreign debt to 10 per cent of its export revenues. Nigeria followed, indicating it wanted to limit debt service to 30 per cent of export revenues. The 11 most heavily indebted Latin American countries, known as the Cartagena Group or the Consensus of Cartagena\*, put their views in a declaration after a ministerial meeting in Montevideo, Uruguay in December 1985. Noting that living standards in Latin America had slipped back by a decade in the past five years, they urged that a series of emergency measures be adopted without delay. Of all measures cited, they singled out two as most critical: the need to return real interest rates to their historic levels and the elimination of trade restrictions.

As bankers perceived that austerity adjustment measures introduced by the borrowing countries were not generating the economic recovery they had anticipated, they became increasingly alarmed that they were "throwing good money after bad". Faced with a growing realization that the crisis was not a short-term one and that they were locked into long-term commitments, their instinct was to try to limit their exposure. Bank lending to problem debtor countries almost dried up as a result. It grew harder and harder to maintain the cohesiveness of the international banking community, since those who were least exposed financially were increasingly tempted to cut their losses. Constrained by differing national regulatory regimes, the financial squeeze caused banks in each creditor country to pull in different directions.

In the face of these developments, by 1985 there was an increasing awareness by the debtors, the banks, the international financial institutions and the creditor governments that the ingredients of the package that had been worked out to handle the Mexican crisis of 1982 were failing to resolve the overall problem of Third World indebtedness. Although a major breakdown of the financial system had been averted and the commercial banks had gained time to strengthen their balance sheets, such economic adjustments as the problem debtor countries had put in place were not generating the results needed to resume regular service of their debts. A senior Finance Department official told the Committee:

I think the impression that had developed by 1985 was that the adjustments in many countries had been skin-deep, affecting largely the external sectors of their economies, the current accounts, and not their inner workings. (3:14)

The implication was that the middle-income debtor countries would have to accomplish more serious long-term structural adjustments to their economies if

---

\* See Appendix B, Glossary of Terms, for list of member countries.

another and more serious crisis were to be avoided. There was also a recognition that while the IMF had met and successfully managed the 1982 crisis, as time passed its capacity to intervene effectively had diminished. It was at this juncture that the U.S. Administration put forward what has since become known as the Baker initiative.

### **The Baker Initiative**

This was the context in which U.S. Treasury Secretary James Baker addressed the Joint Annual Meeting of the IMF and the World Bank in Seoul, Korea in October 1985. The proposals made in that speech are widely referred to as the Baker plan or the Baker initiative.\* The initiative was cast in general terms but the fundamental principle was the recognition that, for developing countries, austerity had to be linked with the promise of growth.

During its visit to Washington and New York, the Committee was told by American officials and bankers, including Deputy Secretary of the Treasury, Mr. Richard Darman, that the Baker initiative represented a dramatic “90 degree change” in the direction of U.S. policy on the international debt question. Until then the approach of the Reagan Administration had been not unlike that of U.S. President Calvin Coolidge who, when the United States was asked by European countries for relief of their World War I debts, responded, “They hired the money, didn’t they?” The American approach had involved a classical call for restraint and financial discipline, with a reliance on market forces to achieve the necessary corrections. The new element that Secretary Baker injected into the analysis was a belated appreciation by the U.S. Administration that the economies of many Third World debtor countries were stagnating because they suffered from basic structural problems. “To improve the prospects for growth,” which the Baker initiative called for, more time and substantial injections of new capital were needed.

The Baker initiative consisted of three sets of mutually interrelated measures:

- Agreement by debtor governments to apply comprehensive macroeconomic and structural policies aimed at promoting economic growth and balance-of-payments equilibrium without inflation. At the heart of these important structural adjustment prerequisites was a powerful emphasis on supply-side measures, involving a reliance on market forces to generate higher and sustained levels of economic growth. Examples include encouraging private foreign and domestic investment, while cutting down on the number and size of public sector enterprises; reducing import barriers that had prevented foreign competition; and in particular “getting prices right” by putting into place more realistic exchange rates, interest rates, and fiscal policies.
- Increased and more effective structural lending by the multilateral development banks (MDBs) and in particular by the World Bank, to complement the existing role of the IMF. The international financial

---

\* This report refers to these proposals as the Baker “initiative” to emphasize that the U.S. Administration was providing a new impetus rather than offering a precisely designed rescue plan.



institutions were urged to play a pivotal role in initiating, supporting and monitoring the internal adjustment programs to be implemented by the debtor countries. It was proposed that the MDBs increase their disbursements to the principal debtor countries by 50 per cent over recent levels to an annual average of \$9 billion during 1986-88. Taking scheduled repayments into account, this would generate \$20 billion in net new lending over the three years referred to in Secretary Baker's speech.

- New and expanded lending commitments of up to \$20 billion during 1986-88 by the private commercial banks to increase capital flows into debtor countries.

Secretary Baker tried to find a realistic compromise between international agreement on some general principles — especially the need to revive growth in the debtor developing countries — while maintaining the existing emphasis on a country-by-country approach. His initiative has bought time. It has also injected a much needed sense of momentum into international debt negotiations at a critical moment when country-by-country talks had bogged down in a mood of uncertainty and recrimination.

### Reactions to the Baker Initiative

While there was satisfaction in international official circles that the U.S. Administration had adjusted its approach and now recognized the broader problems, the Committee has been made aware of criticisms of Secretary Baker's proposal. This initiative, by focusing mainly on the countries that constitute the principal debtors to the United States, understated the financial implications of the Third World debt picture viewed as a whole. The U.S. list of 15 debtor countries\* was not accepted as definitive by other governments, the IMF or the World Bank. Canadian bankers told the Committee they would have added other countries of more relevance to the debt owed to Canadian banks. In any case, two more countries — Jamaica and Costa Rica — were subsequently added. Moreover, the calculations of the U.S. Administration were made before the dramatic fall in the price of oil at year-end 1985 and for this reason they underestimated the scale of the problem for oil-exporting countries such as Mexico. Estimates by the World Bank as to the net borrowings required for modest economic growth by even the Baker 15 countries illustrated that the U.S. funding proposal would be inadequate. In discussions with the Committee, Canadian bankers also suggested that the U.S. financing estimate was based on conservative assessments, particularly since Mexico would require such large sums. Furthermore, they pointed out that future new bank lending would have to be related to a case-by-case assessment of the creditworthiness of the borrowing countries. The Baker initiative, one Canadian banker concluded, lacked any concrete new undertakings that would lead to "voluntary" disbursement of the \$20 billion of new bank lending suggested.

Some debtor countries also were sceptical of the initiative. For example in December 1985, the Cartagena Group concluded that the "Baker Proposal was inadequate . . . since the amount of resources envisaged can hardly be large

\* Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Ivory Coast, Mexico, Morocco, Nigeria, Peru, Philippines, Uruguay, Venezuela and Yugoslavia.

enough to enable the debtor countries to meet their obligations vis-à-vis their creditors while at the same time supporting sustained growth." They considered that by emphasizing commercial bank debt, the Baker initiative downplayed the situation of many other problem debtor countries where official debt is much more important. Finally, while the creditor governments were mentioned as participants in the proposal by the U.S. Treasury Secretary, there was no precise commitment or role suggested for these governments in the promotion of growth in the Third World debtor countries. This omission was also noted by commercial bankers.

A central feature of Secretary Baker's proposal was the major role ascribed to the World Bank, especially as a provider of structural adjustment lending as distinct from specific project lending. The impression has been conveyed that this represents an entirely new activity for the Bank. In fact, as this report notes in chapter five, the Bank has had a structural adjustment lending program since 1980, and had experimented with such loans even earlier. What was new in the Baker proposal was the relative importance ascribed to such lending in future, and the increased risks that this activity would entail for the Bank.

In the months following the elaboration of the Baker initiative, the adequacy of the targets set out in the proposal for resolving Third World debt problems was the subject of much debate. During the visit to Washington and New York, the opinion among many of the Committee's interlocutors was that the debts of Third World countries would be manageable under the approach proposed by Secretary Baker providing some or all of the following economic conditions prevailed:

- the OECD countries did not increase trade barriers;
- the world economy grew steadily year over year at a rate of at least 3 per cent, which should translate into a 4.5 per cent annual growth in world trade and 6 to 7 per cent growth in Third World countries;
- interest rates continued to decline, or at least remained at current levels;
- oil prices did not rise too sharply; and
- inflation in OECD countries remained at modest levels.

The Committee found it difficult to imagine that such favourable circumstances would prevail uninterruptedly during the next decade or so. While not invalidating the Baker initiative, the Committee considers that it is vulnerable to any deterioration in the state of the world economy.

A crucial assumption of the Baker initiative is that the debtor countries will be able and willing to make the necessary changes to their domestic economies. Mr. Robert Hormats raised this problem in New York. Contrasting the success of a number of Asian countries, less well endowed than the countries of Latin America, in developing responsive and outward-looking economies, he was doubtful that the South American countries could adjust sufficiently to take advantage of the opportunities that the Baker initiative offered. Moreover, he feared that their economies were overly dependent on commodity exports.

The U.S. Administration's proposals did not address squarely the problems of the poorer developing countries, mainly in sub-Saharan Africa. Secretary Baker

noted only in passing that they would require separate and special treatment and suggested that they should benefit from the reflows to the earlier IMF Trust Fund. For these countries, at a much earlier stage of development, a quite different set of policies is required. But their needs cannot be ignored.

In summary, while the Committee found general support for the Baker initiative, it heard many doubts on two main points: first, whether the state of the world economy and the immediate prospects were conducive to the success of the Baker approach; and second, whether the amounts of net transfers of capital to the debtor countries envisaged by Secretary Baker were sufficient to ensure success.

Differing opinions were expressed by Committee witnesses as to whether the Baker initiative should be invoked for Mexico. There were those such as a Canadian banker who considered that Mexico's debts were so large and its economy in such poor shape that it did not offer a fitting launch for Secretary Baker's prescriptions. Some U.S. and Canadian bankers questioned whether the Mexican economy could achieve sustained growth in the medium term; this accordingly raised doubts as to whether the commercial banks would come forward with sufficient new lending. Others, such as Mr. Paul Volcker, Chairman of the Board of Governors of the U.S. Federal Reserve System, saw Mexico as a test case. Ultimately Mexico's financing requirements could not be ignored or postponed.

### **The 1986 Mexican Package**

The package of arrangements negotiated by the Mexican government with the U.S. Treasury, the IMF and the World Bank and announced on July 22, 1986 was something of a surprise to the international financial community. Not only was it considerably larger in terms of resources to be made available than had been anticipated, and not only did it include some novel features such as the linking of the size of the loans to the performance of the Mexican economy, but some of the conditions called for from the Mexican government were less onerous than expected.

The significance of the arrangements negotiated with Mexico can best be assessed by comparing the elements of the agreed package with the expectations conveyed to the Committee during its visit to Washington and New York only a month and a half before the agreement was announced. In June the Committee was told by a number of witnesses in Washington that Mexico had demanded \$9 billion of funds in aggregate, an amount termed "outlandish" by Mr. Horst Schulmann of the Institute of International Finance. It was predicted that the final settlement would be in the neighbourhood of \$4 billion. Of this amount, the commercial banks would be asked to put up about \$2.5 billion, the World Bank \$1 billion and the IMF another \$600 to \$700 million. In addition, it was indicated that Mexico would have to agree to reduce its budgetary deficit from about 13.5 per cent of GNP to around 5 or 6 per cent.

A comparison of these figures with the July announcement of the negotiated arrangement indicates that Mexico was able to persuade the IFIs and the U.S. government to accept substantially better terms than they had earlier talked



about in public. The cash value of the Mexican loan package is set out in Table 2. It is noteworthy that the total amounts to over \$12 billion, roughly three times as much as was being discussed only two months earlier.

**TABLE 2**  
**Mexican Loan Package**  
(\$ millions)

Source	1986	1987	Total
International Monetary Fund	700	900	1,600
World Bank	900	1,000	1,900
Inter-American Development Bank	200	200	400
Commercial banks	2,500	3,500	6,000
International export credits	500	1,000	1,500
U.S. farm credits	200	600	800
<b>Total</b>	<b>\$5,000</b>	<b>\$7,200</b>	<b>\$12,200</b>

Although the July proposal called for the commercial banks to put up \$6 billion, that is, more than double the amount discussed earlier, the bank advisory group for Mexico had not agreed, prior to the announcement, on any figure. It took over two months of intensive negotiations between Mexico and the lead banks to secure agreement to the terms under which the commercial banks would furnish the full amount of \$6 billion in private loans that had been projected. In addition, a contingency fund totalling \$1.7 billion to be financed by the banks was set up, called the "investment support facility". This included a credit from the banks of \$1.2 billion for public and private investment if the price of oil were to fall and remain below \$9 a barrel for three months and an additional \$500 million if Mexico failed to meet its growth target of 3.5 per cent in 1987. The terms were, however, less generous than Mexico was seeking:

- Mexico had hoped that the commercial bank lending would be medium term, that is extend beyond the 18 months covered by the IMF program. In fact, the bankers held out for a shorter, 15-month term. Of the \$6 billion in bank loans, \$5 billion is to be repaid over 12 years with a five-year grace period. The remaining \$1 billion, involving cofinancing with the World Bank, is to be repaid over 15 years, with a nine-year grace period.
- \$44 billion of outstanding debt was rescheduled with payments to extend over a 20-year period, with a seven-year grace period on repayment of principal.
- The interest rate finally agreed upon for both parts was higher than Mexico wanted, although lower than the rate which it had earlier been paying. It has been calculated that this slight reduction — to 13/16 from 1.8 per cent over the rate the banks charge each other for borrowing — could be worth \$300 million a year to Mexico or \$6 billion over the 20-year repayment period.

In assessing the significance of these bare figures of the overall package, some supplementary financial information needs to be taken account of:

- Bridge financing of \$1.5 billion was provided by central banks and some of the larger commercial banks until the final package was negotiated.
- The IMF, which agreed to loans of \$1.6 billion over the 18-month period, will also guarantee \$600 million to Mexico if oil prices drop below \$9 a barrel by the end of 1987.
- In addition to the World Bank funding of \$1.9 billion over the period, the Bank will guarantee to the commercial banks \$250 million of the commercial banks' contingency fund related to Mexican economic growth and \$500 million of the \$1 billion which the commercial banks are cofinancing with the World Bank.
- International export credits, farm credits and a \$400 million credit from the Inter-American Development Bank will provide another \$2.7 billion.

For its part, Mexico undertook to carry out a number of measures:

- to reduce its budget deficit from 13.5 per cent to 10 per cent over the 18-month period of the agreement (in calculating the deficit, the effect of inflation on the debt charges is to be ignored);
- to open further the domestic market to competition by removing quotas and licences and reducing tariffs and subsidies;
- to restrict the supply of money in order to discourage capital flight;
- to modernize the economy by merging or closing up to 500 state enterprises;
- to limit the deductibility of business expenses;
- to join GATT and abide by its rules;
- to encourage domestic investment by such devices as a savings instrument whose value on redemption in Mexican pesos is tied to the value of the U.S. dollar; and
- to repay \$1 billion in loans by banks to Mexican corporations and the \$3 billion advanced by banks to facilitate petroleum exports.

The terms made public indicate that Mexico was able to persuade the IFIs and the U.S. Administration that more resources were required to generate growth in the Mexican economy than had originally been forecast. A major reason for this was the drop in oil revenues suffered by Mexico, which placed that country's economy in even worse straits than had been perceived when Secretary Baker spoke in Seoul. It is also probable that the commercial bankers wished, by means of their demonstrated support for Mexico, to encourage Brazil to continue to service its debt. It remains to be seen, however, to what extent other countries including Brazil will receive comparably generous treatment from the banks and the IFIs or whether Mexico has received preferred treatment as the most exposed of the problem debtors and as a major country lying adjacent to the United States.

There are many who think it was inappropriate to treat Mexico as a test case. Its debt is very large and its economy is generally regarded as being inefficient. For these reasons some observers are doubtful that Mexico can turn the economic corner, even with large loans. Chief among these are the bankers who have reluctantly agreed to lend billions of additional dollars to Mexico. The negotiations among all the creditor banks involved were quite difficult and the final agreement was not concluded until March 1987. It is true that Mexico's position could change rapidly should the price of oil rise significantly during the next five to ten years. Such a development is possible, and if this happens, Mexico's capacity to handle its debt load could improve markedly.

Nonetheless, an important consideration is whether Mexico will be able to summon the political will, in a pre-election period, to implement the structural changes envisaged by the package. Moreover, since the \$12 billion loan arrangement is for 18 months only, after Mexico services the debt interest and principal payments due in this period, there will only be a very modest amount of the new funding left to be devoted to economic growth restructuring. Mexico's situation remains difficult and uncertain.

What the Mexican case points up is that each country's problems have unique features, which means that the case-by-case approach is essential and generalizations are dangerous. However, it also highlights the extent to which each development creates new conditions. Thus, unless the Mexican economy suddenly enjoys unexpected success, the banks will be more resistant to making large loans to other debtor countries in future, a condition which, in view of Brazil's 1987 decision to suspend interest payments on its debt, could make negotiations with that country more difficult.



## Chapter II

### THE SIZE OF THE DEBT

---

The total amount of loans to developing countries by commercial banks, creditor governments and their agencies and international financial institutions is now estimated at \$1 trillion. About half the Third World countries, 67 in number, are having difficulty keeping up with their payments. Their combined debt amounted as of 1986 to \$566 billion. Apart from putting a severe strain on the international financial system, the serious concern about this debt is that it is expanding, growing year after year, while the capacity of the debtor countries to make payments is in many instances diminishing.

It is important to draw attention to certain factors that make it difficult to pinpoint the precise extent of the "problem" debt. Chief among these is the fact that various interested institutions or governments base their statistics on different groups of countries, depending on what issues they are seeking to illuminate. The IMF presents statistics on 57 "problem" Third World debtor countries and this is usually regarded as the most comprehensive list. In 1985, the U.S. Treasury identified 15 — since raised to 17 — countries, comprising mainly those that are most heavily indebted to U.S. commercial banks but including a few countries such as Ivory Coast and Nigeria, where U.S. banks are less heavily involved, but which have been added, some witnesses suggested, for "political" reasons. In 1984, the Canadian Inspector General of Banks identified 32 debtor developing countries against which the Canadian commercial banks were directed to establish reserves in the form of general provisions. In 1986, a slight revision of the list raised the number to 34 countries.

It is also difficult to define precisely what constitutes external debt. Loans from governments in the form of official development assistance and loans from the commercial banks of the OECD countries represent two major forms of debt. Most export development financing from government agencies is also included in debt totals. On the other hand, suppliers' credits for periods of less than a year are not usually counted, but will be picked up as a debt obligation should the term be extended beyond a year as part of a debt rescheduling agreement. Lines of credit extended but not taken up are difficult to categorize for obvious reasons. The IMF, whose credits are short-term, does not include its own obligations in debt statistics it publishes, although the figures are public and readily available. Information on some forms of lending — notably from the Euromarkets where supervision and controls are minimal — is often not picked up until reported by borrowers, usually on the occasion of a rescheduling. Accordingly, depending on which categories of debt are included or excluded, quite different statistical results may emerge.

The IMF's list of 57 countries identified as "problem" debtor countries, includes all countries that since 1982 have experienced difficulties making payments on their loans and have had to reschedule them or seek some additional form of financing. Of their \$566 billion problem debt, more than one half, or \$310 billion, is owed to commercial banks, while the rest is divided between debts to governments or their agencies or to non-bank private creditors. Despite the international attention directed at the debt question, the obligations of the problem countries have continued to increase since even those that have secured current loans have used them largely to continue their debt repayments.

The 15 countries which were singled out for special mention in 1985 by U.S. Treasury officials following Secretary Baker's October speech in Seoul account for more than 85 per cent of the total debt of the 57 "problem" countries and comprise mainly the debtor countries most heavily indebted to the commercial banks. Two-thirds of the problem debt, over \$380 billion, is now owed by debtor countries in Latin America. Ten of the 15 countries are in this region. By 1986 the debt of some countries of this area had reached dramatic proportions. Brazil's debt was \$104 billion, Mexico's \$96 billion, Argentina's \$50 billion and Venezuela's \$34 billion. In many countries, the proportion of debt owed to commercial banks as distinct from debt owed to other governments is extremely high. Mexico, for example, owes over 81 per cent of its debt to the banks. These factors explain why the bank debt of Latin American countries, rather than of other regions, has been the focus of attention by the international financial community.

But the debt problem is not only a bank problem and is not confined to Latin America. There are also government creditors and other private creditors. At the end of 1986, the 57 problem countries owed \$166 billion to other governments — either in the form of development assistance loans with concessional terms or through bilateral government-to-government loans such as export credits from official agencies. Sub-Saharan Africa, excluding Nigeria, has approximately 20 per cent of the problem debt; almost two-thirds of it is owed to official creditors. While the amounts are smaller than bank debt and the terms less onerous, a number of African countries including Sudan, Zambia and Tanzania find that official debt represents an extremely heavy burden.

The balance of the debt of the 57 problem countries, amounting to \$91 billion, is owed to other private non-bank creditors. This segment of debt is defined by the IMF as "all unguaranteed debt . . . owed mainly to private creditors". Most of these debts are owed to non-financial companies and suppliers who shipped goods on credit and they are termed non-guaranteed suppliers' credits. The amounts owed have declined from a peak of \$115 billion in 1982, reflecting lower volumes of goods shipped by exporters in OECD countries. (see table 3)

In addition to the debts that developing countries owe to the banks and official creditors, there are also debts on loans provided by the preferred creditors, namely the IMF and the multilateral lending banks, which, because of their preferred status, are not usually included in the total debt figures. In the two years after the 1982 crisis, the IMF in particular increased its lending substantially, accounting for 10 per cent of the financing available. In 1982 and 1983 for example, the Fund transferred \$12 billion to countries with debt servicing problems.

**TABLE 3**  
**Foreign Debt of 57 Problem Countries by Type of Creditor, 1986**  
*(exclusive of obligations to IFIs)*

	\$ billions	per cent
Government-to-government loans	166	29
Commercial banks	309	55
Non-bank private creditors	91	16
<b>Total</b>	<b>566</b>	<b>100</b>

Generally speaking the developing countries of the Asian and Pacific regions have had a more varied experience with external debt problems than have countries in other areas of the world. Asian countries have an outstanding debt of about \$250 billion, over 80 per cent of which is being handled without difficulty. South Korea, for example, is the fourth largest debtor country after Brazil, Mexico and Argentina, but it is servicing its debt and obtaining "voluntary" lending from commercial banks to pursue its economic goals. India has borrowed cautiously and avoided serious debt servicing problems; as a result it is in a position to borrow new capital from private sources. The Philippines has a major debt problem and has experienced serious capital flight as well, and several other countries such as Indonesia and Malaysia are having increasing difficulties.

A comprehensive survey would not be complete without a reference to the countries of Eastern Europe. Even though these countries are not considered Third World or "developing countries", their debt affects the availability of new loans to Third World countries from commercial banks of OECD countries. In 1982, the outstanding debt of Eastern European countries stood at \$63.5 billion of which the \$26.5 billion Polish debt constituted more than a third. Poland owed approximately one-half of its external debt — or \$13 billion — to commercial banks. In 1981, even prior to the Mexican crisis, Poland had trouble meeting its debt obligations and asked for debt rescheduling. Shortly afterwards, there were liquidity problems in Romania, Yugoslavia, Hungary and East Germany which have all had reschedulings. So far, however, except for Poland and Yugoslavia, the state-directed economies in these countries have been better able than Third World countries to institute the rigorous adjustment programs required. Canada and several other western countries, notably the United States, France, Germany and the United Kingdom, are substantial creditors, along with their banks, to some of these Eastern European countries.

### **Decline in New Lending**

Far more serious than the size of the debt owed by the problem debtor developing countries has been the fact that new net lending by the commercial banks is no longer flowing to the "problem" Third World countries. In fact, many of these countries are currently faced with a serious net outflow of capital. In 1981 commercial bank lending to all developing countries amounted to \$50 billion. By 1985 such loans had dropped to \$16 billion, most of which was lent to Asian developing countries; by 1986 new bank lending to Latin American debtor countries had declined to almost zero.



The debtor countries have also been concerned by the drying-up of export credits that has followed after the Mexican crisis. According to the World Bank, the level of official or officially-supported export credits to developing countries dropped from \$14 billion in 1981 to \$8 billion in 1983. In the low-income developing countries, the decline in trade financing was even more severe, falling from \$1.2 billion in 1980 to \$250 million in 1983. These cuts reflected the understandable caution of export credit agencies — faced with reschedulings and heavy insurance claims — to continue financing customers who were no longer judged creditworthy. They also reflected the lack of demand for such credits by developing countries themselves as their investment programs contracted.

Even the international financial institutions are contributing to the reverse flow of funds from developing countries. Because IMF loans made in 1982 and 1983 were on a relatively short-term basis, it was not long before funds began to flow back. IMF statistics indicate that in 1986 the Fund has been the net recipient of \$200 million from the problem debtors and this will increase to \$1.6 billion in 1987. About \$400 million is being drawn from small low-income debtors, including \$200 million from sub-Saharan Africa, that is, from the countries least able to pay. The World Bank\* was also close to being a net recipient of Third World repayments in 1986.

**TABLE 4**  
**Capital Flight and Gross Capital Inflows in Selected Countries, 1979-82**

Country	Capital flight (\$ billions)a	Gross capital inflows (\$ billions)b	Capital flight as a % of gross capital inflows
Venezuela	22.0	16.1	136.6
Argentina	19.2	29.5	65.1
Mexico	26.5	55.4	47.8
Uruguay	0.6	2.2	27.3
Portugal	1.8	8.6	20.9
Brazil	3.5	43.9	8.0
Turkey	0.4	7.9	5.1
Korea	0.	18.7	4.8

a. Data are estimates. Capital flight is defined as the sum of gross capital inflows and the current account deficit, less increases in official foreign reserves. For some countries (notably Argentina and Venezuela), the estimate may overstate capital flight to the extent that unreported imports and normal portfolio investments abroad are included.

b. Defined as the sum of changes in gross foreign debt (public and private) and not foreign direct investment.

Source: World Bank data.

*World Development Report 1985*, page 64.

\* Generally, in this report, the term "World Bank" refers to the **International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)** and not to its affiliates, the **International Development Association (IDA)** or the **International Financial Corporation (IFC)**. The three together are known as the **World Bank Group**. A description of the functions of these organizations, together with those of the regional development banks, can be found in Appendix A of this report.

Another factor adding to the problem of net capital outflows from developing countries is the flight of private capital and the reluctance to repatriate capital. Up-to-date figures of the size of these flows are difficult to pinpoint. However, a 1985 World Bank table, reproduced here as Table 4, provides an estimate of the size of capital flight from certain selected countries between 1979 and 1982.

### Deterioration in Capacity of Problem Debtors to Pay

The full dimension of the problems facing debtor countries can only be appreciated by examining the deterioration since 1982 in their capacity to make payments on their debts. This can best be assessed by noting the trend in each of the three key debt indicators that measure the debt burden of the 57 countries having debt difficulties. These indicators are: a) the ratio of debt to GDP; b) the ratio of debt to exports; and c) the debt service ratio, that is, the interest and principal due on the debt as a percentage of exports of goods and services. All three indicators are used widely, including by the IMF and the Canadian Department of Finance, as measurements of the debt problem. All three are considered useful signs of a borrowing country's creditworthiness. Increases or decreases in the ratio of debt to GDP measures a country's ability to service debt out of the current national income. A continued rise in the ratio of debt to exports indicates an incipient liquidity problem and suggests the likelihood of additional net borrowings that will add to debt servicing difficulties. A rise in the ratio of debt service payments to exports of goods and services suggests that a borrowing country is becoming increasingly vulnerable to adverse external developments such as higher interest rates, unfavourable terms of trade or a decline in new capital inflows. Table 5 indicates how each of these ratios has worsened for all Third World debtor countries between 1981 and 1985.

The above statistics show that the countries of Latin America and the Caribbean face a particular squeeze between their requirements to service and repay their debts at floating rates and the decline in revenues from their exports due to such factors as falling commodity prices and shortcomings in their past

**TABLE 5**  
**Indices of Debt Burden**

	Debt as a % of GDP		Debt as a % of exports		Debt payments* as a % of exports of goods and services	
	1981	1985	1981	1985	1981	1985
57 problem countries	36	48	180	261	31	37
Latin America/Caribbean	36	48	208	295	41	44
Sub-Saharan Africa**	43	63	169	240	18	29
Small low-income countries	41	59	269	383	18	30
Asian developing countries	18	25	71	93	9	12

\* Interest, amortization or both.

\*\* Excluding Nigeria and South Africa.

Source: IMF, *World Economic Outlook*, April 1986.

economic policies. For some of the larger Latin American countries, 40 to 50 per cent of their export revenues is going to debt servicing. The Committee heard details of the situation from the former Finance Minister of Mexico, Mr. David Ibarra, who explained that:

By and large, the governments and countries in Latin America are, in 1986, in a weaker position to deal with the debt service than they were in 1982. The reasons for this are very many. Income per capita decreased 10 per cent between 1980 and 1985. Its level today is similar to that attained eight or nine years ago. National income must have been further depressed, to judge from the deterioration of the terms of trade and the increased external debt servicing. Most of all, there are social groups within the countries that have lost, perhaps, between 25 per cent and 40 per cent of their former income. Therefore, in terms of internal discipline, the adjustment to a harsh external environment has been enormous. In order to service the debt growth, private consumption, government spending and imports have been drastically cut. (8:6)

Mr. Horace Barber of Jamaica said that just servicing the interest on his country's external debt represented 30 per cent of total government revenues, an amount which put an inordinate constraint on Jamaica's economic growth. Mr. Sidney Dell of the United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) told the Committee that in 1985 Argentina owed 136 per cent of its exports in debt service on interest and principal repayments, an amount which was clearly unpayable. He explained:

Part of this problem is due to a bunching of maturities from now to approximately 1988 or 1989, and that bunching of maturities is, in turn, due to the fact that the crisis management process, so far, has only postponed a little bit of debt at a time, and it has done it in such a way as to bunch up further obligations ahead. Therefore . . . there has been a tendency to adopt what is called a short-leash approach to force the borrower to come back again and again, and the result is that countries see themselves faced with increasing obligations, year by year, which must be negotiated again and again with the creditors. (4:7)

Table 5 also makes clear the very severe problems of the sub-Saharan African countries and shows that the accumulated debts of the small low-income countries in some instances amount to four times their annual exports. While much of the debt of these latter countries has been on concessional fixed interest terms, the level of this debt in relation to the GDP and annual exports of these countries is now alarmingly high. Africa's debt-service ratio has increased at a faster rate of growth than any other area. Eleven African countries have debts equal to 85 per cent of their GDP. Had Sudan's debt not been rescheduled, it would have needed more than 100 per cent of its export earnings to deal with its debt obligations, including both interest and principal repayments.

Mr. Dell, noting that the smaller-income countries of sub-Saharan Africa owed most of their debt to governments rather than to commercial banks, observed that:

...the problem, essentially is very similar. It does not really matter very much to Sudan that its debt is owed to a government rather than to a commercial bank. It is faced with the same impossible burden of debt as are the others. (4:8)

The Committee does not share Mr. Dell's perception. While it is true that to a country making interest payments it matters little whether it makes its payments to a bank or to a foreign government, past experience demonstrates that foreign



governments can agree to a moratorium much more readily than can the banks. For the sub-Saharan African countries recently granted a moratorium on interest payments by Canada, this distinction was clearly important. (see page 41)

For most Asian debtor governments the situation is considerably less serious. Table 5 compares the same debt ratios for Asian developing countries with those for other regions' developing countries in order to illustrate the difference in their situation. While there are exceptions, including the Philippines which has a major debt problem, many low-income Asian countries currently have better ratios than they did ten years ago, and with those that have deteriorated, the change has been relatively minor. According to experts whom the Committee met in New York, an important factor in the generally more favourable Asian situation was the more market-oriented economies and the more active entrepreneurial systems that prevail in many Asian developing countries than in the other two regions. Part of the explanation also lies in the diversity of exports from the countries of this region including more manufactured exports than from either Latin America or Africa. The particular mix of exports in Asian countries has meant they were less vulnerable to the global recession and particularly to the commodity price slump. However, they may be more vulnerable to protectionist measures in the OECD countries, the most promising market for exports of their manufactured goods.

### **Position of the Creditor Banks**

At the time of the Mexican moratorium in 1982, there were widespread fears that a default or repudiation by large borrowing countries could lead to bank collapses or a widespread undermining of the stability of the international financial system. Several major banks were especially exposed in Latin America in 1982; loans made to Mexico by the nine largest U.S. banks, known as the "money centre banks", were equivalent to 44 per cent of the combined capital of those banks.

Overall, however, the position of the commercial banks in OECD countries has improved since 1982. Concerted efforts have been made by banks in all developed countries to increase their capital base so as to improve their capital-to-assets ratio. At the same time they have increased their loan loss reserves, while reducing their lending to Third World countries. The Canadian Finance Minister told the Committee that, while practices differed from country to country and from bank to bank, "the effect has been to strengthen the positions of the financial institutions and the system as a whole against possible defaults". (14:8)

The rate and degree of improvement has reflected several factors which highlight the fact that differing regulatory environments affect the way bank debt is handled. These include:

- the extent to which the capital-to-assets ratios of banks had been run down in the 1970s, a rather general phenomenon;
- differing tax treatment of provisions, which helps to explain why European banks are more heavily provisioned, Canadian and Japanese banks more moderately so and U.S. banks rather sparsely provisioned;

- different regulations with regard to the treatment of allowances or reserves for loan losses, so that U.S. banks are able to include such allowances in their primary capital base and thereby improve their capital-to-assets ratio, a procedure not permitted in Canada; and
- different approaches to writing down sovereign loans in Europe than in North America.

Depending on which group of countries is looked at, relative shares of bank debt vary somewhat. In 1984 the share of the bank debt of the 57 problem countries held by U.S. commercial banks was 42.6 per cent or \$99.6 billion. The Canadian banks' share was 8.4 per cent or \$19.7 billion. For the purposes of comparison, if the 15 "Baker" countries are examined, the share of the debt by Canadian banks is somewhat lower — 6.5 per cent in 1985 — while the U.S. share is 32.3 per cent and the share of other OECD banks based in Europe and Japan is 61.2 per cent. Taking an even narrower focus — looking at one country, Mexico — gives yet another picture, with the United States in 1985 having about 35 per cent of Mexico's debt, Japan 15 per cent, Britain 13 per cent and Germany, France and Canada all in the 7 to 8 per cent range.

The main effort of the U.S. banks has been to strengthen their capital base by increasing both their equity and their productive assets. The nine major money centre banks in the United States, which are the most heavily exposed, were able to decrease their exposure in Latin America as a per cent of capital from 177 per cent in 1982 to 105 per cent in 1985. The Committee was told by the U.S. Deputy Comptroller of Currency, Mr. Robert Bench, that, in respect of the 15 "Baker" countries, the exposure of all U.S. banks across the board had fallen from 134 per cent to 86 per cent of capital during the same period. The banks, he reported, had also concentrated on developing their capital base and had been able to improve their capital-to-assets ratio from 4 per cent to about 6.5 per cent. This ratio is derived by dividing the value of the equity held by the bank's shareholders plus retained earnings, into the assets held by that bank. The base for these assets is normally the collateral pledged for the loans made by that bank. One of the problems with sovereign debt is that there is no collateral. The capital-to-assets ratio is the traditional measure of a bank's capacity to weather a deterioration in the quality of its assets or to meet all its obligations in the event of a bank wind-up. It affects the capacity of a bank to raise new capital on the stock markets.

The Committee received relatively little statistical information on how the European and Japanese banks have responded, but it was clear that differing tax laws and regulatory frameworks determine the nature of their attitude to rescheduling proposals. A New York banker, Mr. Charles Meissner, told the Committee that some European banks were quite strongly reserved against their loans. Indeed German, Swiss and French banks are reported to have provisioned from one-third to one-half the value of their loans. One reason why they could do this more easily is because some European countries are allowing their banks to build up what are called "hidden reserves", which are untaxed. With these reserves, European banks are in a better position than Canadian banks, and in a much better position than U.S. banks, to write down their loans to Third World countries.

## Third World Debt Owing to Canada

### *The position of Canadian banks*

Canadian banks have for many years been active in international banking, particularly in Latin America and the Caribbean, and they participated vigorously in recycling petrodollars to that part of the world along with banks in the United States, Europe and Japan. As a result they built up loan portfolios in that region comparable in scale with those of the large U.S. banks. Major Canadian banks are owed over C\$27 billion from debtor countries in the Latin America and Caribbean region. Figures show that Mexico owes four Canadian banks over C\$1 billion each and Brazil owes one bank almost C\$2 billion and two other banks over C\$1 billion.

Table 6 shows the extent of the published indebtedness to Canadian banks of Third World countries by region and by country, when known. This information has been compiled from the annual reports of the banks. No public information is available as to how much of the debt is owed to the banks by either the 57 problem countries identified by the IMF or the Baker 15. The Canadian *Bank Act* requires that banks report loans to specific countries only if they represent more than one per cent of their total assets. Only the Bank of Montreal uses this standard. Four others — the Toronto-Dominion Bank, the Canadian Imperial Bank of Commerce, the Bank of Nova Scotia and the National Bank of Canada — use the threshold of three-quarters of one per cent of assets, and the Royal Bank uses half of one per cent. In practice this has meant that only six of the 57 problem debtor countries are separately identified in some or all of the reports of the six major Canadian banks. Other non-problem countries are also listed, such as the United States, Japan and Korea. Otherwise loans are reported by region.

The Committee has been told by Canadian bankers that of the large C\$27.5 billion debt from countries in Latin America and the Caribbean, on average about 90 per cent of this figure constitutes problem debt. Although six countries of the region are listed because their debt to Canadian banks is above the threshold applied by the bank, in some smaller countries, Canadian banks may be very heavily exposed without having to report the details. An indication of the extent of this exposure can be deduced from the fact that for two Caribbean countries — the Dominican Republic and Jamaica — Canadian banks act as the agent or lead bank for the international advisory consortia that negotiate debt listed because their debt to Canadian banks is above the threshold applied by rescheduling agreements. While not always the case, the agent bank is usually the one that has the largest exposure in the country involved, and it is always drawn from among the major creditors. During its meetings in Toronto, the Committee was told that of the five major lenders to the Dominican Republic, two are Canadian banks; of the four principal creditors of Jamaica, three are Canadian banks; and that among the top 15 banks holding Mexican debt, four are Canadian. These facts highlight more graphically than the sparse published statistics the extent to which Canadian banks have accumulated loan portfolios in some Latin American and Caribbean countries that are as large as those held by the commercial banks of any other creditor country.

The Committee did not include figures on debt owed to Canadian banks by the so-called "Asia, Oceania and Australasia" region, which amounted in total to



**TABLE 6**  
**Earning Assets by Leading Canadian Banks to Latin America,**  
**the Caribbean, Africa and the Middle East, 1986**  
 (C\$ millions)

	Royal Bank of Canada	Bank of Montreal	Canadian Imperial Bank of Com- merce	Bank of Nova Scotia	Toronto- Dominion Bank	National Bank	TOTAL
Brazil	1,629	1,983	1,203	955	809	525	7,104
Mexico	1,557	1,810	1,036	1,213	937	588	7,141
Venezuela	720	n.a.	n.a.	539	n.a.	187	—
Argentina	479	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	174	—
Bahamas	669	n.a.	n.a.	479	n.a.	n.a.	—
Jamaica	n.a.	n.a.	n.a.	620	n.a.	n.a.	—
Other Latin American & Caribbean	1,753	1,609	1,851	2,855	910	374	—
Total Latin American & Caribbean	6,802	5,402	4,090	6,661	2,670	1,848	27,473
Africa & Middle East	n.a.	174	163	309	57	118	821
Total earning assets in these two regions	6,802*	5,576	4,253	6,970	2,727	1,966	28,294
Total bank assets as of October 1986	99,607	87,180	80,841	64,013	51,447	27,872	410,960
These assets as a % of total assets	6.83	6.4	5.26	10.9	5.3	7.05	688 (avg.)

\* excludes Africa and Middle East.

n.a. not available

Source: The annual reports of the six largest Canadian banks for 1986.

about C\$22 billion, since only a portion, less than 20 per cent, is problem debt. The principal borrowers — Japan, Australia, South Korea and Hong Kong — are quite able to service their debts. (There remains nevertheless debt probably in excess of C\$1 billion with some countries in this region that is at risk, a significant addition to the total problem debt owed to Canadian banks.) Nor is any breakdown published as is the case with debt owed by African countries — where most countries are in the “problem” category — or the Middle East — where Egypt is the main problem country. The important point to note, however, is that the levels of Canadian loans to Latin American and Caribbean countries are substantial.

Comparing the position of Canadian banks to those of the United States, the exposure as between Canadian banks is somewhat more evenly distributed. Figures given to the Committee indicate that the nine large U.S. money centre banks hold over 60 per cent of the total U.S. problem debt. This represents 9.2 per cent of their assets as compared to 6.4 per cent of the assets of Canadian banks. This heavy involvement of major U.S. banks has a powerful influence on the approach taken by the U.S. Treasury on managing the debt question. However, if an across-the-board comparison of the two banking systems is made and account is taken of differences in banking regulations and accounting practices, the capital-to-assets ratios of the two countries are roughly similar.

The Canadian banks have in the last couple of years substantially increased their reserves against the problem debtor countries. In June 1984 the Inspector General of Banks directed them to set aside provisions against sovereign risk loans in 32 problem countries of between 10 and 15 per cent of total exposure.\*

The minimum level was to have been achieved by October 31, 1986. To strengthen reserves still further, another directive was issued in December 1986 requiring that by 1989 Canadian banks make a further increase in their provisions — of 18 to 20 per cent — on their sovereign loans to specific countries. This percentage is likely to be increased further in the future. The list of countries is henceforth to be assessed annually with a view to possible additions or deletions.

Although it is Canadian bank practice to set aside specific provisions for non-performing loans in Canada and some OECD countries, reserves for sovereign loans to problem debtor countries are pooled and treated as a general reserve. Some banks report in the text of their annual reports the amount set aside for general provisions, and in some instances this is related to the Inspector General's list of 32 countries, whereas others give only the percentage of their general provisions in relation to the debt; the Bank of Nova Scotia limits its comments to the statement that it is "in compliance with the guidelines." The Royal Bank reports its loan loss experience by region; all the others aggregate their losses under the general category of "international" which means that non-performing loans in the United States and other OECD countries are lumped in with Third World debtors. A further limitation in the information provided is that the aggregated figures given for non-performing loans are shown net of provisions for loan losses, with no separate entry to indicate the size of the provisions taken, so that the precise amounts of international loans deemed to be non-performing cannot be identified.

Subject to these several qualifications, the annual reports do broadly show that the banks are carrying out the Inspector General's directive and making significant additions to their reserves against loan losses. The National Bank of Canada reported that its general reserves as of October 31, 1986 amounted to

\* The Inspector General's 32 countries were: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominican Republic, Ecuador, Guyana, Honduras, Jamaica, Liberia, Madagascar, Malawi, Mexico, Morocco, Nicaragua, Nigeria, North Korea, Peru, Philippines, Poland, Romania, Senegal, Sudan, Togo, Turkey, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia, Zaire and Zambia. When the new directive was issued for 1987-89, the Ivory Coast, Panama and South Africa were added and Turkey was removed.

C\$383 million, or 15.7 per cent of its loans to the basket of 32 countries specified by the Inspector General; this represents an increase of C\$97 million from the previous year. The Canadian Imperial Bank of Commerce reported having reserves of C\$451 million in October 1986 against loans to financially troubled countries, representing 13.6 per cent, with C\$130 million set aside during the year. The Toronto-Dominion Bank had accumulated, by the 1986 year-end, a general reserve of C\$302 million, representing 10.1 per cent of outstanding loans to the 32 problem countries, an increase of C\$52 million. The Bank of Nova Scotia gave no specific figures. The Bank of Montreal indicated only that its provisions amounted to 12.8 per cent of its loans to the Inspector General's basket of countries. The Royal Bank reported provisions of C\$628 million or 11 per cent of its loans, an increase of C\$265 million over the previous year.

Paralleling their problems with Third World loans, Canadian banks as well as those in the United States have been adversely affected by economic difficulties experienced domestically since 1980. Heavy losses in the energy, real estate, agriculture and shipping sectors have exacerbated the problems of North American banks. The sharp fall in the price of oil has both reduced the value of assets held by banks as collateral for loans to oil companies as well as reducing the earnings of the oil companies and therefore their capacity to service their debts. As a result, in 1986 the banks felt it necessary to take substantial write-downs on loans to the energy sector in Canada and the United States. The drastic decline in the price of internationally traded grains is causing a depression in parts of the farm economy, reducing the price of land and affecting the ability of farmers to make payments on their loans. In the parts of the two countries most affected by the decline in the energy and agricultural markets, the real estate market has also fallen sharply and shipping interests in the United States have suffered from the decline in international trade. In parts of the United States, smaller, regional banks heavily involved in both energy and agricultural sector declines have been hit particularly hard. Indeed, write-downs or specific provisioning by Canadian banks in these sectors in 1986 have exceeded general provisions taken on their sovereign risk loans. Taken together, the combined cost of provisions and write-downs absorbed by Canadian banks in 1986 amounted to C\$3.4 billion.

According to Canadian bankers, the effort of the banks to build up the necessary funds to establish their provisions has reduced bank profits and resulted in lower dividends and lower bank stock prices for shareholders. It can also be assumed that there must have been a considerable cost to the Canadian economy and to Canadian consumers in the form of increased charges to bank customers through wider spreads in interest rates and higher service charges.

While the Committee has been able to find some gross figures on the Third World debt exposure of Canadian banks, it has been impossible to learn details of the amounts owed by all but the largest debtor countries to particular banks. As already indicated, the banks do not set aside specific provisions in respect to each country's debt. Instead, general provisions are consolidated and form a kind of self-insurance fund. Moreover, it is understandable that commercial banks do not wish to allocate provisions to specific loans, since this would compromise their bargaining position in rescheduling negotiations. So although the facts confirm that in aggregate terms the problem is very serious, the only details given relate to the largest debtor countries.



The Committee has established that the Canadian banks do make full disclosure to the Inspector General of Banks. The Committee considers that the requirements for provisioning against the basket of countries identified above are necessary and are being adhered to. However, in chapter seven the Committee examines the adequacy of the present level of provisions and recommends that the Inspector General consider raising the percentage required.

#### *ODA Debt Owed to Canada*

Total ODA debt outstanding currently to CIDA amounts to a little over C\$3 billion, encompassing approximately 400 loans. Of this, C\$1 billion is owed by African countries (of which C\$700 million from sub-Saharan African countries), C\$300 million from Latin American and Caribbean countries and C\$1.7 billion from Asian countries. These sums all represent debts incurred from past official development assistance.

The Canadian government has taken steps to lighten the official debt load of a number of low-income countries. During the Conference on International Economic Co-operation in 1977 Canada forgave its outstanding loans to the least-developed countries, including eight African countries, for a total forgiveness of C\$310 million of debt. Since that time all CIDA projects in these least developed countries in sub-Saharan Africa have been on a grant basis. Further, in 1986 Canada offered a 15-year moratorium on payments of principal and interest of the ODA debt of other low-income sub-Saharan African nations where Canada had continued to make concessional loans rather than grants. Debt of this nature totalled C\$700 million and involved foregoing C\$250 million in repayments. Initially the government offered a five-year moratorium, but announced that it was prepared to extend the measure in five-year segments until the year 2000. The government asked only that the African countries affected show their commitment to introducing economic reforms. In effect, this Canadian action amounted to almost completely writing off the debt from these countries. At the time Canada's moratorium offer was announced, the government said it hoped other countries would follow suit with similar measures that together would give a substantial measure of relief to low-income African debtor countries.

#### *Outstanding Debt on Official Canadian Export Credits*

The 1986 Canadian offer of a moratorium on its debt to poor African countries extends only to official development assistance indebtedness and not to official loans of a commercial character. There are some outstanding credits of the Export Development Corporation (EDC) to Third World "problem" countries, although at this time there is little new EDC lending to these countries. Peru, for example, has an outstanding debt of C\$223 million to the EDC and has not made any payments on that obligation since early 1984, a fact that caused the EDC to stop any further credits to Peru, even for ongoing projects. Total EDC financing to high-risk regions, including Latin America, dropped from C\$355 million in 1983 to C\$141 million in 1985. Indeed in 1985, repayments by developing countries to the EDC exceeded new EDC export credits to these countries by almost C\$200 million.

In addition to EDC credits, there are a number of countries, including Poland and Peru, with substantial outstanding debts owed directly to the Canadian Wheat Board.

## The Committee's Assessment

Markedly different views are held on the seriousness of the debt problem, on the prospects for the future and on what remedies, if any, should be pursued. The success of the international financial community in averting a collapse of the world financial system at the time of the Mexican debt crisis of 1982 and in adjusting to subsequent threats as they have arisen has been interpreted quite differently by persons reflecting different points of view. Jacques de Larosière, Managing Director of the IMF at the time, told the Committee in early 1986 that "the case-by-case approach has been working reasonably well":

Adjustment . . . has been taking place in an orderly fashion over the past three and a half years, through countries servicing their debts, the banks rescheduling their profiles of amortizations and the governments and commercial banks lending support to these actions. (6:7)

As would be expected from a person in his position — indeed it would have been destabilizing for him to have expressed any other view — he was very cautious in commenting on the future. He concluded his opening statement to the Committee with the observation that while "I am facing . . . very difficult individual situations, I am not overwhelmed by pessimism". (6:8) Later, in responding to a question and in commenting on the particularly difficult problems faced by the oil-producing countries, he expressed the hope that countries like Mexico and Nigeria could manage their problems "in an orderly fashion." He concluded the thought with the comment, "I think it is possible, but it is a challenge." (6:11)

On the other hand, spokesmen for the position of debtor developing countries were, not surprisingly, much less sanguine about the success of the case-by-case approach and what the future would hold. Mr. Ibarra told the Committee that the governments and countries in Latin America were, in 1986, in a weaker position to deal with debt service than they were in 1982. He continued:

Muddling through bilateral negotiations is not enough. A more general policy framework must be built by the borrowers and lenders... . Latin America is running out of time... . (8:10)

These views were corroborated by Mr. Sidney Dell of UNITAR, who asked the question: "How long can this austerity be maintained? At best, it is a short-run expedient. It cannot go on indefinitely. No one knows exactly where the crisis point will be reached but there has to be a crisis here". He quoted a former President of the Bank for International Settlements as saying that to adopt a policy of austerity over a long period, simply in order to service debt, "is a bomb with a built-in time fuse." (4:9)

Although there are divergent views as to how the debt problem should be managed and whether and how a breakdown in the world financial system can be averted, everyone acknowledges that there are significant costs and risks in the current situation. The size of the external debt of Third World developing countries has reached alarming proportions. It is creating severe problems for many borrowing countries, several of which have unilaterally imposed limits on the foreign exchange they are prepared to allow to be used to make interest or principal payments on their debts. The middle-income countries like Mexico,

Brazil and Argentina are far from creditworthy. They are having to ask for repeated reschedulings of their bank debt and their official debts, a process that seems to postpone facing up to the problem even as the accumulated debt actually grows in size. Saddled with the heaviest debt burden, the poorer countries see little prospect of improving their condition and a few countries in Africa have virtually ceased to service their debt.

The size of the debt is also creating severe strains on the commercial banks, including those in Canada. The non-payment of some debts, the repeated reschedulings and "involuntary" loans associated with others, and the continued dangerous possibility of defaults or repudiation by several major debtor countries hang like a black cloud over many of the seriously exposed commercial banks. Such developments could not only have a crippling impact on the banks' operations but could threaten the very viability of the international banking system.

In the Committee's view these are all factors that make the debt problem an urgent topic for investigation: it is serious, complex, controversial, dynamic and of great importance to Canada.





## Chapter III

### WHAT IS AT STAKE FOR CANADA?

---

The way the Third World debt problem develops will significantly affect the state of the world economy and thus the Canadian economy. The impact is both indirect and direct. As the economies of the world have become increasingly interdependent, the prospects for improved economic conditions in OECD countries rest, in significant measure, on the economic progress made by the developing debtor countries. One development flows from another. When the strain of servicing the debt becomes sufficiently serious to cause disequilibria in the balance of payments, economic growth in these debtor countries is constrained. As a result they are less able to import from developed countries, world trade shrinks, and declining market opportunities create protectionist pressures in OECD countries, which in turn hurt the developing and developed countries, Canada included. The effect is significant and cumulative and international economic growth experiences a severe setback.

The entire mechanism for maintaining a stable international balance-of-payments system is also threatened when the foreign exchange reserves of the debtor developing countries are run down dangerously, a position which limits their access to foreign borrowings. Moreover, there is a risk that the debtor developing countries, faced with making heavy payments to OECD banks and governments with little visible effect on their debt burden, will become alienated from the established international payments system and may choose to take unilateral radical measures that could undermine the entire system.

#### Strains on the Commercial Banks

The commercial banks have been subjected to continuing strain since 1982, as the indebtedness of the Third World countries to them has steadily grown. In major borrowing countries such as Mexico and Argentina, banks are still faced with the prospect of non-payment of interest unless they lend more funds for this purpose. Brazil suspended interest payments in February 1987 on loans from commercial banks and on trade credits, and early in 1987 Ecuador cancelled payments on its debt for the remainder of the year. Furthermore, few of the large debtors (with the exception of Venezuela) have been making payments on the principal of their loans.

It has been pointed out in chapter two that, quite apart from their Third World debt portfolios, North American banks are also over-exposed in some areas of their domestic lending. They are carrying a heavy load of bad debts in the

domestic energy, agriculture, real estate and shipping sectors, which limits their capacity to offer debt relief. Mr. Alan Hockin told the Committee how easily depositors' confidence in the banks could be upset and with what results. He stressed that if the banks were forced to write off too high a percentage of their loans, or to make sizeable interest rate concessions or to accept interest capitalization, discount bonds or other measures that were perceived by major depositors to be more than the banks could carry, this could undermine confidence in the banks. He went on to say that this would prevent banks from continuing to lend to Third World countries because the banks would not be able to attract new deposits to replace the funds they had lost.

The risks to the banks may be even greater. Given the internationalization of capital movements there is real concern that a major bank failure in any OECD country could have a domino effect. In other words, the failure of a major bank in the United States, Canada or Europe resulting from repudiation or default by a large Third World debtor would obviously have a serious impact on the international banking system.

### **Trade Losses**

The threat that Canadians face is not confined to possible damage to the financial system. The contraction in international trade brought about by the debt problem is causing Canadians to lose export markets and export trade financing opportunities. Developing countries with debt problems have had to make strenuous efforts to cut balance-of-payments deficits. In most instances this goal has been met by substantial import constriction on their part. As a result, Canada and other OECD countries suffer from reduced exports and higher unemployment.

Canadians do not so readily see the consequences of Third World import restraint in terms of lower exports and lost jobs because Canada's direct sales to the Third World are and have always been substantially lower than those of most OECD countries. In 1982 Canada's exports to all Third World countries represented 12.1 per cent of exports, compared to 40.9 per cent for the United States, 22.8 per cent for West Germany, 45.5 per cent for Japan and 29.7 per cent for France. When Third World countries cut imports, the direct cost to Canadians is less than to citizens of other industrialized countries. Nevertheless by 1985 Canada's share of exports going to the Third World had fallen by over one-quarter to 8.1 per cent of total exports.

More specifically, Mr. W.T. Brock, a Vice-President of the Toronto-Dominion Bank, informed the Committee that in 1983, according to his calculations, Canada's exports to about 30 countries involved in rescheduling had dropped by 40 per cent as compared to its 1981 sales to these same countries. He maintained that Canada's exports to Mexico dropped 50 per cent, to Brazil 12 per cent and to Argentina 55 per cent. Using the ratio of C\$100 million in exports representing about 3,500 jobs, he calculated that the drop in direct Canadian exports of C\$1.5 billion to the Third World during this two-year period could have cost Canada about 50,000 jobs. This is an area where it is extremely difficult to develop precise figures. For example, the North-South Institute estimated that Canada lost sales worth C\$1 billion to Argentina, Brazil, Mexico and Venezuela alone during this



same period. Moreover it is not easy to establish how much of this trade loss can be directly attributed to the plight of indebted developing countries and how much is a result of other economic or trade factors. What is clear, however, is that substantial trade has been lost due to declining demand in Third World countries.

There has also been a significant indirect impact on Canadian exports. Reduced exports by other OECD countries to the Third World have led them to cut back on their purchases of Canadian commodities and components used in the manufacture of their exports. To give some idea of the scale of this reduction, it has been estimated that in 1984 the decline in U.S. exports to Latin America alone accounted for the loss of 440,000 U.S. jobs.

There has also been increased competition in exports generally. Developing countries, desperate for foreign currency, have cut prices in an effort to increase their sales abroad. Where Canada competes with Third World producers, which is mainly in the export of commodities, the effect on Canadian producers has been serious.

### **Dangerous Implications for Democratic Debtor Countries**

The debt crisis involves political dangers as well. During recent years a number of military governments have been displaced by democratic governments in the Third World. In Latin America, democracy has been restored and elections have been held in Uruguay, Argentina, Brazil, Ecuador, Peru and Bolivia. A number of these countries are heavily indebted, due in part to the inappropriate policies of their former leaders. For instance, in Argentina, the democratic government is faced with the problem of servicing the excessive debts incurred by previous military governments not for the creation of economically productive infrastructure but mainly for military purposes.

People in these newly democratic countries not unnaturally have higher economic and social expectations of their elected governments. When asked by their new leaders to support austerity programs, the people expect, after a year or two, to see some positive benefits for their belt-tightening. Instead, they are faced with reduced real incomes and higher unemployment rates. Already the decade of the 1980s is being termed "the lost decade" as far as economic growth of these debtor countries is concerned. In Latin America, real GNP per capita that had been growing continuously since 1950 fell by nearly 10 per cent during the first half of the 1980s. Despite economic constraints and debt-servicing efforts, the debt-export ratios in Latin America are, except for Brazil, higher in 1985 than they were in 1982. Forecasts indicate that 1980 per capita income levels will not be regained until at least 1990. In such a setting, disappointment and unrest grow, threatening the recently elected leaders.

Governments in established democracies in the Third World as well are undermined by the debt problem. Steadily mounting unemployment, high inflation, and rising consumer prices overburden their existing social welfare systems. Income distribution frequently tends to become more inequitable in economically strained situations. History demonstrates that a causal relationship exists between political change on the one hand and economic growth and social welfare on the other. Even firmly entrenched democratic leaders find their

manoeuvrability constrained by the pressure of debt servicing and their position becomes highly vulnerable as a result. The recent riots in Brazil give ample proof that a debtor country's fragile social and political fabric can be threatened by widespread discontent with austerity conditions. Moreover, such developments make measures of reform and restructuring even more difficult.

Mr. Cedric Ritchie, Chairman of the Bank of Nova Scotia, told the Committee that continual applications of austerity measures "have exacted a social and political cost that, in some countries at least, appears to be unsustainable". Mr. William Mulholland, Chairman of the Bank of Montreal, put it even more directly: "if we think we can convince debtor countries that it is in their interest to eat less in order to make loan repayments, we had better think again."

Canadians share an interest with other industrialized democracies in seeing democratic systems in developing countries grow stronger. The Committee urges the Canadian government to recognize that the debt burden could have an adverse effect on the stability of these developing democracies.

## **PART II**

# **THE SEARCH FOR SOLUTIONS**

A problem so complex and serious as the debt question can only be reduced to manageable proportions through comprehensive and integrated policies worked out and adopted by the principal actors involved. These comprise debtor countries, international financial institutions, commercial banks and creditor governments and some of the Arab OPEC countries.

In the chapters that follow, the report will consider the approach and interests of each of the principal actors and review various suggestions that have been put to the Committee as to ways to contribute to the management of the problem.





## Chapter IV

### THE DEBTOR COUNTRIES

---

#### The Middle-income Debtor Countries

Since 1982 the efforts of many debtor countries to pay interest on their debts, whether private or official, have necessitated difficult adjustments and painful sacrifices. Failure to make any progress in reducing the debt burden has caused an increasingly strong reaction on the part of many debtor countries.

A systematic expression of a number of these debtor countries' views is contained in the 1985 declaration of the Cartagena Group of 11 Latin American countries. Pointing to the serious decline in living standards in Latin America since 1980, the lack of economic growth and the sizeable negative transfer of real resources abroad the Cartagena ministers spoke of the resultant threats to consolidation of democratic processes in their countries. They proposed a series of measures to assist growth in their economies, including:

- the return of real interest rates to their historic levels, longer maturities and grace periods for debt servicing;
- an increase in the flow of funds and separation of present debt from future debt;
- a limitation on net resource transfers out of the debtor countries and a possible ceiling on debt service payments relative to export earnings;
- a substantial increase in the resources of the multilateral development banks along with limitation of the conditionality required by these agencies;
- for official debt, a multi-year restructuring of principal and capitalization of interest for debtors in need of such measures without creditors suspending their coverage of new export credits;
- enlargement of the IMF's Compensatory Financing Facility;
- avoidance of overly restrictive conditionality and of World Bank-IMF cross-conditionality; and
- the elimination of protectionist trade measures that restrict or bar access to developed countries' markets.

The Latin American debtor countries' ministers also called for "a political dialogue . . . in an appropriate forum" between debtor and creditor governments, a request creditor governments have steadfastly refused to agree to.

Generally, the position taken in 1985 by the governments of the Cartagena Group to continued efforts to service their countries' debts was very responsible. It stands in contrast to the Final Statement of a meeting of legislators from 15 Latin American parliaments held in Montevideo in October 1985, which took the negative position that "the external debt of Latin America is unpayable under the conditions imposed presently on the debtors." Nor did the Cartagena Ministers espouse the Peruvian reaction which limited the amount that Peru would commit to debt servicing to 10 per cent of the country's export revenues. But a disturbing feature of the Cartagena Consensus was its failure to balance the emphasis it placed on measures that the commercial banks, the international financial institutions and the creditor governments were asked to take with any acknowledgement of the substantial changes in policies that the debtor governments must themselves make to restore the health of their economies.

A recent study\* of Latin America's economic plight has pointed to a number of past policies as being primarily responsible for the present difficulties of that region, namely: overvalued currencies, protectionist trade policies, a lack of the necessary incentives as well as inefficient investment of savings and "the excessive even suffocating role of the state" with the parallel weakening of the private sector.

There are important lessons to be learned from some developing countries that have managed their economies successfully. These countries, mainly in Asia and often poorly endowed with natural resources, have been careful to use capital and labour efficiently. As has been described briefly in chapter two, their economic and fiscal policies have been market-responsive. Countries as diverse as South Korea and India have been able to adjust to the successive economic shocks to the world economy and have been prudent in limiting the debt they incurred to manageable proportions.

South Korea is an example of a developing country that has strongly encouraged foreign borrowing over the past two decades. Even though its external commercial debt rose from \$22 million in 1960 to \$33 billion in 1983, Korea used these capital inflows efficiently, channelling them almost entirely into productive capital investments. While the country was hard hit by the two oil shocks, in both cases it applied strong and, as it turned out, effective medicine. In the wake of the 1973-74 oil price rise, Korea borrowed abroad to cushion the shock and at the same time devalued its currency, which spurred the success of its ongoing policy of maximizing the export of manufactured goods. After the 1979-80 oil shock, the country again borrowed from abroad and the exchange rate was again devalued, real wages reduced, public investment cut, domestic energy prices raised and investment to non-export sectors curtailed. Even after rapid export growth was re-established in 1981, fiscal and wage restraint policies were continued. While Korea's debt service ratio is modest in terms of its export earnings, the government is currently attempting to reduce its debt by raising domestic savings.

India is a somewhat different case; there, external borrowing has been controlled and careful. Whenever its balance of payments became troublesome in

---

\* Institute for International Economics, "Toward Renewed Economic Growth in Latin America".



the late 1960s and early 1970s, India reduced its imports; moreover, most of its foreign borrowing was undertaken on concessional terms. Severely affected by the first oil shock, India decided against borrowing abroad and instead boosted domestic savings by raising taxes, reducing public spending and tightening monetary policy. By 1978 India had become a net lender to the rest of the world, with a small trade and current account surplus, a debt-to-GDP ratio that was quite low, and large foreign reserves. It has gradually liberalized import controls and increased incentives for investments. With its diminished dependence on imported food and energy, India's growth rate is improving, as has its flexibility in managing its balance of payments.

While Korea and India have applied quite differing policies, both have managed to avoid the millstone of disproportionately heavy debt. The critical factor in each successful case has been the adoption of an appropriate combination of effective monetary and fiscal policies.

**The Committee considers that, in order to promote stable economic growth, middle-income debtor countries must be prepared to persist in sound economic measures developed by the IMF, the World Bank and private economic research institutions, including to:**

- **adopt and maintain competitive exchange rates**
- **encourage savings and productive investment**
- **institute sound budgetary controls in order to reduce deficits**
- **make their economies more market-responsive**
- **improve their export performance**
- **encourage private capital inflows**
- **exercise restraint in the use of subsidies**
- **divest inefficient state enterprises**

#### *Increased Investment Incentives*

In addition to structural adjustment measures, debtor countries can derive some benefit from policies to stimulate foreign direct investment and so secure, by means other than borrowing, the capital inflows necessary to strengthen their economies. In some debtor countries, restrictions on foreign equity investment could be eased. External investors could be encouraged by assurances that profits from foreign-controlled enterprises could be repatriated. In this context, it is unfortunate that some large debtor countries have been reluctant to ratify the convention establishing the new World Bank affiliate, the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). Establishment of MIGA would assist in dispelling foreign investors' concerns that their investments would be vulnerable to sudden political actions.

As a way of attracting foreign investment capital and, at the same time, marginally reducing their external debt totals, debtor countries might also explore the use of debt-equity swaps, the mechanism being used by several Latin

American debtor countries including Brazil, Chile and Mexico. Under such schemes, Fiat has bought Brazilian debt at the going discount rate, for which the Brazilian central bank gave Fiat the equivalent in domestic currency, a sum it subsequently invested in Brazil. Nissan Corporation has arranged a similar deal in Mexico. In other cases, bank debt has been swapped for shares in companies, a mechanism that could make easier the privatization of some state-owned companies.

#### *Discouraging capital flight*

Capital flight, discussed earlier in chapter two, reached massive proportions in several middle-income debtor countries, notably Venezuela, Argentina, Mexico, Nigeria and the Philippines. In a number of cases it appears to be continuing. The effect of this outrush of capital is to increase a country's balance-of-payments problem and, accordingly, the difficulty of servicing its debt, to reduce external investment in the debtor countries, and to deter commercial banks from making new loans to these countries when they see the funds being siphoned right out again.

The Committee recognizes that unfortunately there are no simple actions that governments can take to prevent capital flight. It is now virtually impossible for governments, other than the state-controlled economies of Eastern Europe, to maintain effective foreign exchange controls. But much can be done to discourage the export of capital. Establishing an appropriate and competitive exchange rate is obviously extremely important and the IMF has rightly made this a condition of all its agreements with debtor countries. Effective management of the economy, including tighter money policies, a positive real rate of interest and a control on inflation can all help to create situations in which the owners of capital will not face the same inducements to invest abroad. **It is essential that developing countries introduce measures to discourage capital flight, including an appropriate exchange rate.**

More difficult than discouraging capital flight is the problem of persuading those in developing countries who have already invested money abroad to repatriate their capital. While tighter money can exert pressure on some manufacturers to repatriate capital in order to finance their operations, many people who have capital invested abroad are looking for security and lack confidence in the economic prospects of their own country. The process of providing the necessary reassurance that domestic holdings would be secure is bound to be slow and gradual and easily undermined by political instability stimulated by persisting reductions in the standard of living. Nonetheless, in 1986 the tight credit situation forced Mexican businessmen looking for working capital for their firms in Mexico to repatriate significant capital funds which they had invested abroad. If such capital repatriation were to continue and were repeated in other middle-income debtor countries, it could have a positive impact on the debt problem, although widespread capital repatriation is probably unlikely until economic conditions have improved significantly in these countries.

#### *Population pressures*

One subject that is seldom raised in the context of the debt problem is the issue of population growth and the pressure which that growth exerts on scarce resources. The case of Mexico illustrates the problem. In 1930, Mexico's

population amounted to 17 million; today the population is believed to number almost 80 million and by the turn of the century it could amount to 110 million. Brazil's population is projected to rise from 130 million today to 180 million by the year 2000. The situation in some African countries is especially disturbing. Some countries, including Kenya and Tanzania, have population growth rates of over 4 per cent, which means a doubling of the population within 17 years. Even more alarming are the projections of population growth in the large cities of some developing countries. While countries with rapid population growth may double their populace in a single generation, their cities are likely to quadruple in size during the same period. Mexico City's 1980 population of 15 million is projected to rise to over 26 million by the year 2000 and that of Sao Paulo, Brazil, from 13 million to 24 million in the same period.

**The Committee took note of the difficulty for any country of maintaining sustained per capita growth if the level of population expands faster than economic development.**

### **Low-income Debtor Countries**

The debt problems of low-income debtor countries, especially those in Africa, differ substantially from those of the larger, middle-income debtors whose attitudes were well reflected by the Cartagena Consensus. The heads of African governments, focussing mainly on their official debt obligations, put forth a list of specific recommendations on debt to the 1986 UN Special Session on Africa. Among other measures of relief, they urged: multi-year rescheduling with a minimum 15-year repayment period and a minimum five-year grace period with interest rates held to at least current levels; the adjustment of past ODA bilateral loans to the "softer" terms of currently prevailing loans; and total or partial forgiveness of past ODA debt by converting them to grants.

As has been described earlier, on a per capita basis, the debt of the low-income African countries is higher than that of Latin American debtors, their debt has grown faster and their debt service burden is as heavy or heavier. For many of the poorer debtor countries the outlook for the next ten years is bleak, and nowhere is it bleaker than in low-income Africa where even under optimistic assumptions, per capita incomes are projected to decline. In these countries, there is a pressing need for domestic economic policy reforms, yet many of them lack even the most basic infrastructure, as well as the cadre of trained personnel at almost every level in the government, industrial and financial sectors to put it in place.

There are, nonetheless, some actions these poorer debtor countries can take to try gradually to improve their situation. First, if emphasis were placed on agricultural production, not only would this reduce the need for certain food imports, but it would result in the most direct assistance to the majority of the population. In the past, numerous low-income developing countries have jumped too fast into poorly designed and inappropriate industrial developments at the expense of their farmers. Projects mounted by the International Fund for Agriculture Development (IFAD) have demonstrated surprisingly fruitful results in agricultural production at the most basic level with minimal resources.

Second, these countries will have to be careful about how they administer the funds they receive. Examples abound of the wasteful use of development



assistance in the past. With bilateral concessional flows declining and multilateral concessional aid stagnating, these developing countries will need to use the aid they receive wisely. While the conditions for structural adjustment attached to IMF and World Bank loans may appear rigorous, the present pain may be unavoidable in order to achieve future economic stability and growth. In cases where commodity prices rise in the future, low-income debtor countries should attempt to make the best possible use of these increased revenues, turning them whenever possible into productive enterprises.

#### **IDRC's computer program to assist the poorer debtor countries**

During its hearings, the Committee heard from a number of witnesses of the difficulties experienced by the smaller, poorer debtor countries in marshalling the sort of technical capacity in terms of data and macro-economic understanding to conduct debt negotiations. Dr. Bishnu Persaud urged that more should be done "to help developing countries to develop the capacity to negotiate with the IMF". (12:12) He pointed out that in many cases these countries had to rely on the IMF prescriptions and it was unrealistic to expect that IMF officials knowing little of the political and social circumstances in particular developing countries would be able to develop policies which would be completely relevant to the needs of those countries.

The Committee was told by Mr. Ivan Head, president of the International Development Research Centre (IDRC), of the preliminary results of a computer program developed for use with small personal computers designed to help the poorer developing countries prepare for debt negotiations. The program is quite simple and offers smaller developing countries with limited financial expertise a capacity to put together and analyze basic information and statistics needed for effective debt negotiations with the World Bank, the IMF, the regional development banks and the lender governments. The Committee is impressed with this project, which represents an innovative application of the IDRC's mandate.

It would be unfortunate and undesirable if the continuing needs of the low-income debtor countries were lost sight of owing to the emphasis currently being given to the resolution of the commercial bank debt question. Regrettably there is little basis for optimism that the economies of most of these low-income countries will, in the near future, take off and become competitive and able to service their debts. While the advice given for economic restructuring by the IMF and the World Bank to middle-income countries can be of assistance to the low-income countries, the problems of the latter group are very long-term. Their most urgent requirements are for continuation of basic and traditional development assistance. The conversion of earlier government loans to grants by Canada and some other OECD countries is a most helpful action to support the internal efforts of these countries.

### **Uncertainties of Adjustment Policies**

Although the Committee remains persuaded that debtor countries must persist in adjustment policies if their economies are to become more cost-effective and market-sensitive, it is important to recognize that progress may be uncertain and erratic. Unfortunately there is no way to guarantee economic stabilization and growth. No restructuring prescriptions are universally applicable and the process has proven to be much longer term than has been recognized by some. Too many variables exist in each country, including the size of the debt, domestic policies

affecting wages and prices, the rates of domestic savings, levels of domestic investment and fiscal deficits, domestic policies affecting production and the state of a country's external accounts, to name a few. Nor can it be taken for granted that all debtor countries will have the infrastructural base or the entrepreneurial expertise needed to transform their countries quickly into 'effective market economies.

Even when all the appropriate measures can be brought together successfully, external events beyond the control of national governments can cause them to fall short of their economic targets. Factors such as weather can drive the price of a major export commodity sharply up or down; drought or frost can destroy an important crop, or good weather can cause a glut — as is now occurring in the international coffee market — and drive down prices world-wide, affecting producers in different continents alike. New protectionist measures can also deny or limit access to important industrialized markets. Tariffs and non-tariff measures are the most obvious barriers that can be erected. But subsidies by large temperate-zone producers of agricultural commodities — notably sugar, soya beans, wheat, meat, rice and cotton — which Third World countries also produce can have disastrous effects on their balance-of-payments positions. Canadians have a keen sense of the serious consequences on the Canadian economy of the current competition in wheat export subsidies between the United States and the European Community. But for a country like Argentina whose economy is more heavily dependent on export earnings from wheat sales, the impact has been even more serious. Likewise, Brazil as well as Argentina, both large beef producers, have suffered for some time from price supports on meat in the European Community.

Brazil's recent experience illustrates, however, that internal rather than external factors tend to be the dominant influence on a country's economic development.

### **Lessons from the Brazilian Experience**

Until the autumn of 1986, it was the perceived wisdom to look on Brazil as one of the few problem debtor countries coping successfully, particularly by comparison with Mexico. In its 1986 annual report the Royal Bank commented favourably on Brazil's "bold anti-inflation plan", and the "austere budget proposed for 1987" and it anticipated "very strong growth performance". The Toronto-Dominion Bank referred to the "healthy pace of economic expansion" and noted that Brazil enjoyed "consistently . . . good trade surpluses". But between October and December 1986, Brazil's export surplus fell by over 80 per cent, and by February 1987, it had declared a moratorium on interest payments on foreign bank debt. A careful look at the Brazilian experience is instructive.

During 1984 and 1985, Brazil had developed an annual trade surplus amounting to \$12 billion, partly helped by lower-cost oil imports, declining interest rates and a fall in imports as consumer demand declined, but also due to a high level of exports. In February 1986, on its own initiative, and without the direct involvement of the IMF, Brazil instituted sweeping economic changes — known as the Cruzado Plan — to combat the country's soaring inflation. While the initial results of these measures were positive — and in fact led the creditor

banks to agree to reschedule Brazil's debt — the freeze on prices brought about heavy consumer demand leading to product shortages, increased imports, dwindling savings and meagre investment levels. In July, the Brazilian government imposed certain measures including reimbursable taxes on a range of popular items designed to rein in middle-class consumer spending. The resulting National Development Fund was to be spent on transportation, electricity and other key infrastructure sectors. But the necessary strong curbs on the overheated economy in the form of serious spending cuts and higher taxes were not put in place until after the November election and only after the trade surplus had begun to plummet.

By the last quarter of 1986 the Brazilian economy had deteriorated drastically. Interest rates climbed, a voracious consumer demand continued to overheat the economy, the stock market plunged and inflation rose sharply. Brazil's favourable trade balance deteriorated dramatically, and the country's reserves were eroded. The situation generated public protests in Brazil and the government came under strong domestic pressure to postpone its debt repayments or to limit payments to a percentage of exports or of GNP.

In the face of both domestic and international pressures, the Brazilian government's room for manoeuvre became very limited. Early in 1987 it moved to relax temporarily its freeze on prices, a move that triggered an automatic pay increase. Further domestic belt-tightening was seen as threatening the stability of the government. Even when exports had been buoyant, Brazil's annual debt payments abroad of \$10 to \$12 billion absorbed its entire trade surplus, leaving no margin for new productive investment. As its export surplus shrunk, Brazil's external debt payments were represented by the government's critics as a roadblock to economic growth and the cause of economic recession. Consequently, the government began to press its creditors abroad for some relief, asking the banks as a minimum for multi-year rescheduling and a cut in interest rates. While formally committed to negotiation, the government's attitude toward the commercial creditor banks hardened and in January 1987 it took the unusual step of expelling a U.S. commercial bank for failing to cooperate in debt rescheduling in 1986. At the same time, Brazil maintained its opposition to IMF supervision of its economy. For their part, the commercial banks were resistant to longer-term refinancing because of the lack of an agreement between the IMF and Brazil. Paris Club creditor governments, from whom Brazil requested certain relief measures including an unfreezing of official credits on exports, also pressed Brazil for a prior IMF accord. Nevertheless, early in 1987 these governments, urged by the U.S. Treasury, agreed to reschedule Brazil's official debt without an IMF agreement, although they withheld new export credits.

Assessing Brazil's current difficulties, observers have concluded that the Cruzado Plan was kept in place too long and the necessary follow-up austerity measures were not implemented in time. The well-intentioned price freeze unleashed pent-up domestic demand, which saw a rise in consumption of products normally exported and even caused a surge of imports. For example, Brazil, normally a major exporter of beef, became an importer of beef. Factories were swamped with back orders, industrial output grew and exporters found it more profitable to sell their products in the home market. Increased demand for manufactured goods caused a 50 per cent jump in capital goods imports. Coffee



and soya export revenues declined due to poor commodity prices and sales. While these declines could have been more than balanced by the almost \$3 billion savings in oil imports due to low 1986 prices, Brazil's trade balance actually fell during the last quarter of 1986 from an average of over \$1 billion a month to between \$150 to \$200 million.

With debt service amounting to between \$10 to \$12 billion annually, and with reserves having fallen to \$4.5 billion at year-end, the situation became extremely worrisome. By late February 1987, with no improvement in sight and with reserves continuing to fall, the Brazilian government unilaterally suspended interest payments for an indefinite period on foreign bank debt amounting to almost \$70 billion. A week later, it placed a moratorium on the payments on short-term credits totalling about \$15 billion.

### A New Crisis?

It is too early to assess the seriousness of this new development. Some comment has been relatively sanguine, suggesting that Brazil will resume interest payments if the banks will agree to reschedule their debts and provide new loans. Others warn that Brazil is looking for some linkage between export earnings and debt service, in which case it may be more difficult to reach an agreement. Moreover, several large debtors in Latin America cautiously praised Brazil's move and are watching the outcome. Ecuador, having just suffered a disastrous earthquake, announced that it would postpone interest payments on its bank debt until the end of 1987. Depending on the results of Brazil's negotiations, other countries may be tempted to emulate its moves. These prospects will cause the commercial banks to be cautious in their response to Brazil.

In fact, the Brazilian move poses a dilemma for the banks and a resolution of the situation will be significantly affected by their attitude. Coming so soon after the Mexican negotiations of 1986, how much new lending will the banks be prepared to make to Brazil? Brazil will undoubtedly seek to equal or better the terms of the Mexican package. It is the Committee's impression that resistance on the part of the banks to substantial new lending will not be easily overcome, and that this new problem may not be speedily solved.

However this latest situation is resolved, Brazil's experience has drawn increased attention to the fact that adjustment policies are slow to achieve results, especially when the economies of the countries concerned have for years been protected from competitive pressure.

The World Bank's *World Development Report 1986*, starting from a perception that "debt-servicing problems . . . would last longer than had been earlier thought" has observed that "despite the adjustment efforts" of the developing nations, these countries "seem to be as far as they ever were from reconciling growth and creditworthiness". In looking for some explanation for its depressing conclusion that "sound policies and world growth, though essential, will not be enough to restore growth", the Bank report has fixed on the debt overhang, which they regard as "so constraining that corrective domestic policies alone will not provide a viable solution". The report continues:

Because debt-servicing obligations absorb 5 to 7 per cent of GNP in many countries, domestic savings are not enough to service debt and maintain the level of investment needed to permit adequate growth. Thus, a significant amount of new private and official lending is required. (page 54)

This pervasive impact of the debt burden has been carefully analysed in a paper given by Professor Jeffrey Sachs of Harvard University at a recent Brookings Conference:

Because of the large overhang of debt, the Latin American governments did not have the creditworthiness even to borrow in their own capital markets, so that budget deficits could not serve as an automatic stabilizer . . .

The debt overhang now discourages investments by the public sector even beyond its direct budgetary burden. A fragile government riding the storm of a downward spiral of living standards cannot shift spending from current consumption to investment without justifying the shift politically on the grounds that the citizens in the country will soon be much better off by virtue of the investment. But the citizenry of the debtor countries now believes that a shift from consumption to investment will serve first, and perhaps only, to improve the capability of the country to service its debts. Unless an increase in investment spending is combined with substantial debt relief, the needed squeeze on consumption is seen as something that is done for "Citibank" rather than for the nation itself.

The overhang of the debt also encourages capital flight, which further depresses investment... . Since the private sector well understands that the public sector is starved for funds, no astute wealthholder now leaves any signs of wealth lying around to advertise a ready source of revenues for the fiscal authorities. Wealthholders hold their assets outside of the country to avoid taxation, with the result that new private savings simply spill over into capital flight, rather than into real investment... .

Private investment has been impeded even in the export sectors, which depend on foreign demand rather than domestic demand and which have gained substantially in profitability because of real exchange rate depreciations since 1982. Private-sector entrepreneurs do not feel safe leaving their money in the country, even in a temporarily profitable sector, if it appears that the rest of the economy, and perhaps the government itself, is collapsing. The investments are vulnerable not only to tax increases, but also to the possibility that the government will, at some point, abandon debt servicing, repudiate the debt, and thereafter allow a sharp real appreciation of the exchange rate once again... .

There are several more subtle ways in which the debt overhang discourages investment. Now that the ability of the debtor governments to continue to service their debts is in doubt, external private creditors have started a "grab race" to get their assets out of the country. Individually, these creditors have an incentive to call in their claims against the over-extended debtor countries, even if doing so injures the economic performance of the debtor so much that the creditors suffer collectively... .

At present, new external lenders will not make new loans to a debtor government even for investments whose returns easily exceed the market cost of capital, since those lenders rightly fear that their claims will simply become part of the enormous pool of uncollectible claims against the debtor... .

Investment rates will thus continue to be insufficient for many of the debtor countries, not because of a shortage of good investment opportunities, but rather because of the wrong financial incentives resulting from the debt overhang. (Brookings Papers on Economic Activity, 2:1986, p. 416-18).

The conclusion drawn in the *World Development Report 1986*, with which the Committee wholeheartedly agrees, is that "domestic adjustment efforts will have to be supported by additional capital inflows and growing export markets". The analysis in this report has already stressed how the virtual termination of bank lending combined with continuing debt service payments — even though the debts have been rescheduled — have caused serious capital outflows. The 1986 report of the Inter-American Development Bank has documented the extent of this outflow. (See Table 7) In the years 1982 to 1985 the net resource transfer out of Latin America amounted to \$96 billion and this flow has continued in 1986.

**TABLE 7**  
**Net Resource Transfers to Latin America 1981-85**  
(\$ billions)

Year	Net capital inflow	Interests repayments and foreign profits	Net resource transfer
1981	49.1	27.8	21.3
1982	27.6	36.8	-9.2
1983	6.1	34.9	-28.8
1984	11.6	37.1	-25.5
1985*	4.1	36.7	-32.6

\* Preliminary.

Source: Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America, 1986 Report* (Washington, D.C.: IDB, 1986) p. 35.

The message that the recent Brazilian experience has highlighted is that adjustment measures cannot produce speedy results when the economies of debtor countries require extensive and comprehensive change. **The Committee considers that for many developing debtor countries, economic adjustment policies continue to be required, but it must be recognized that the process of achieving economic stability and growth will be unavoidably slow.** This being the case, it is essential to find ways to limit the negative effect on problem debtor countries of the huge debt overhang and to make available to countries that have committed themselves to serious economic adjustment measures the investment capital that they need if their debts are to become manageable.





## Chapter V

### THE INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS

---

The international financial institutions — the International Monetary Fund, the World Bank and the regional development banks — have been and will remain central to the effective management of the Third World debt problems.

#### The International Monetary Fund

The part played by the **International Monetary Fund (IMF)** in the recycling of OPEC oil money was relatively minor when compared to that of the commercial banks of the industrial countries. It was not until the Mexican crisis of 1982 that the IMF stepped into a leadership position in preventing a Mexican default. Through the intensive efforts of the IMF Managing Director at the time, Mr. Jacques de Larosière, and his staff and with the encouragement of the Interim Committee of IMF Governors, the IMF designed a successful rescue package for Mexico and became the catalyst for new lending by commercial banks. This was followed by similar operations for Brazil, Argentina and Yugoslavia, whose severe debt problems surfaced immediately afterwards.

The basic package included IMF financing, official bridging loans from central banks, commercial bank lending and undertakings by debtor countries to adjust their domestic policies. The Fund took a stern directive tone with the commercial banks, explicitly telling them that if they did not provide the essential new lending, no IMF funds would be made available to assist the vulnerable debtor countries. The strategy worked, dissuading many banks that had sought to withdraw from doing so.

The IMF's primary goal is to achieve stabilization of the debtor countries' economies so as to establish a solid base for future economic growth. The Fund's admonition to countries that are seeking its help due to balance-of-payments difficulties is to ask them to adopt changes in monetary and fiscal policy. Specifically, as a condition of Fund financing and of its agreement to persuade commercial bankers to reschedule debts and expand their lending, the IMF has required that a recipient government: sharply cut its fiscal deficit to reduce the government's demand on domestic savings and thereby assist new investment; strictly limit domestic credit expansion, primarily to control inflation; introduce a realistic exchange rate; and cut government spending and reduce subsidies.

The IMF has been blamed for causing the austerity associated with the strong adjustment policies it has prescribed. However Dr. Horace Barber pointed out to

the Committee that conditions imposed by the IMF are measures which a country would have to take in any case. To illustrate his point he contrasted Jamaica and Guyana. Jamaica complied with IMF requests for demand management and structural adjustment, while Guyana refused to accept any IMF participation. Ultimately, however, Guyana was forced by underlying economic conditions to undertake the adjustments pointed to by the IMF.

Brazil is another country where tension between the IMF and a government in financial difficulty reached the point where the government insisted, for internal political reasons, that the IMF not be associated with the remedial package. In 1986, Brazil put in place its own austerity measures that were accepted by the commercial banks as being along the lines of a program that the IMF itself would have advocated. Even when conditions worsened in 1987, the Brazilian government persisted in its refusal to accept a formal IMF accord.

Dr. Gerald Helleiner of the University of Toronto explained that the IMF's unpopularity in many developing countries was not unusual under the circumstances:

The IMF has traditionally been the bearer of bad news. Sometimes, certainly, it was used by governments to assist the political process of imposing the necessary belt tightening upon the citizenry. That IMF image is, perhaps, an inevitable product of the fact that the IMF is resorted to only in circumstances where times are tough and the government has not yet brought itself to impose the necessary belt tightening. (9:27)

It is, after all, difficult to recommend belt-tightening measures and remain popular. The IMF has taken the heat of criticism from debtor governments that recognized the need for IMF-prescribed programs of austerity, but yet for political reasons were reluctant to agree openly with the necessity for such measures.

Despite the criticisms the IMF strategy has recently undergone, it should be recognized that it was the swift and effective IMF response to the 1982 debt crisis that prevented a widespread international financial collapse. **The international community has been fortunate that, since the 1982 Mexican debt crisis, the IMF has taken the lead in co-ordinating the short-term management of Third World debt problems.**

Witnesses expressing the viewpoints of developing countries were concerned about the effectiveness and availability of some of the Fund's programs in the current situation. Both Dr. Bishnu Persaud, Director of the Economic Affairs Division of the Commonwealth Secretariat in London, and Dr. Horace Barber pointed out that the IMF programs tended to be too short-term to correct the kind of structural problems facing indebted developing countries. Dr. Barber thought a five-year program was preferable to a three-year program and Dr. Persaud urged more use of the Fund's Extended Fund Facility, which provides longer-term programs, as a replacement for the IMF's traditional short-term, standby stabilization programs.

Both Dr. Persaud and Dr. Helleiner urged a more liberal use of the Fund's Compensatory Financing Facility, which is designed to help compensate for the



sharp decline in commodity export earnings. Dr. Helleiner regretted that this facility was no longer automatically applied if it could be shown that export earnings had dropped below a five-year moving average. Now, to receive Compensatory Financing Facility assistance, a country has to be involved in a high conditionality borrowing program with the IMF. The automatic granting of monies from the Trust Fund reflows was also gone, he observed:

Nowadays the Fund has less sheer help, unconditional help, or low conditionality help to offer, and that which it offers seems to be on tougher terms than it used to be. This is attributable, above all, to its shortage of resources. If its member governments provided the funds and allowed it to offer compensatory financing or to offer larger first credit tranche money . . . the staff would happily do so. (9:28)

The last increase in IMF funds occurred in 1983 when total subscriptions, or quotas, were raised from \$64 billion to \$94.5 billion. But like the commercial banks, the IMF has been forced to extend the terms of its credits, which has in practice reduced the funds at its disposal. Making the case for increased IMF funding, Dr. Helleiner commented that there was "a perception that the short-term approaches and short-term demand-oriented finances of the Fund were inappropriate for the current needs." (9:20)

The resources of the Fund have not kept pace with the expansion of world trade, not to speak of the increased expansion of international capital flows. It just does not have the resources to perform the role for which it was created, and there is no way that it can restore its . . . leadership short of the provision of further funds. (9:19)

However, a broader view of the IMF's current position was presented by a senior Finance Department official, Mr. John Coleman, who summed up the situation:

By 1985, a number of government officials in various countries started to think that perhaps the IMF had been put under excessive pressure in dealing with the debt crisis; that it was dealing with the same countries year after year; that its capacity to lend more was severely constrained; that the IMF medicine, involving short-term stabilization, while important, was not getting at the underlying structures of the economies with which it was dealing; and that other players had to become more active. I think this accounts for the growing interest in the World Bank as an operator in the international financial system in conjunction with the IMF. (3:14)

This new emphasis on a larger role for the World Bank and the regional development banks was given major impetus by U.S. Secretary Baker in his Seoul speech. However, in spite of the growing importance of the World Bank, which will be discussed below, **the Fund must continue to play a key role. The IMF's participation remains central to the effective management of the Third World debt problem, both by gaining the support of creditors to provide debt rescheduling and new money and by organizing economic adjustment programs in debtor countries to reduce their imbalances and rebuild their creditworthiness.**

## The World Bank

When the debt crisis erupted in 1982, the World Bank continued to play its traditional lending role in contrast to the vigorous intervention of the IMF. In fact, one commentator, Dr. Pedro Pablo Kuczynski, Co-chairman of First Boston

International, has accused the World Bank of sleeping through the first phase of the crisis. U.S. Treasury Secretary Baker's initiative in Seoul in 1985 has projected the World Bank into a larger, more active role in the management of the international debt problem. Mr. Baker's "Program for Sustained Growth" urged a stronger lending role for the World Bank and a 50 per cent increase in World Bank disbursements over a three-year period. Shortly afterwards, the U.S. Assistant Secretary of the Treasury for International Affairs, Mr. David Mulford, amplified this proposal when he said "We expect to see a growing stream of policy-based structural and sectoral adjustment loans from the World Bank..."

Since its establishment, the World Bank's principal focus has been on lending for specific projects for development purposes. Bank projects for funding have traditionally concentrated in the sectors of agriculture, rural development, energy and transportation. They are normally proposed by developing country governments, within agreed development strategies, and approved by the World Bank. Once approved, disbursements for the projects are made to the recipient countries over a number of years, subject to good performance.

In addition to these traditional World Bank project loans, the Bank introduced in 1980 a new type of lending, the structural-adjustment loans (SALs). These loans are designed to support adjustments or reforms in the policies and institutions of developing countries faced with unfavourable international economic conditions. Complementing the SALs have been the Bank's sector-adjustment loans, which focus particularly on ways to assist in the more efficient mobilization and allocation of resources within specific sectors.

It was these two adjustment lending programs that were given a new impetus by the U.S. Administration's proposals. In the last two years, the percentage of Bank lending in support of adjustment has risen and now accounts for almost one-third of the Bank's commitments to 14 highly indebted middle-income countries, mainly in Latin America.

Another World Bank activity of growing importance in the Third World debt context is its cofinancing program, designed to encourage commercial banks, official aid donors and export credit agencies to participate with longer-term loans in financing projects sponsored by the Bank. Almost one-half of Bank projects approved in 1986 involved cofinancing. Official bilateral aid agencies and multilateral development institutions, which contributed \$2.6 billion in 1986, continue to be the largest source of funds. Since 1983, however, the Bank has put in place a number of new procedures to encourage more commercial bank participation, including a Bank guarantee on part of the principal loaned and participation by the World Bank in syndicated lending. In 1986, World Bank-commercial bank cofinancing amounted to \$650 million and was used to fund projects in Chile, Ivory Coast and Turkey.

Reviewing the various Bank programs, **the Committee considers the World Bank is well placed to give leadership on the debt question at this time by increased lending to assist growth in developing countries.** While endorsing a strengthened position for the Bank, however, the Committee is aware of a number of criticisms of Bank activities and policies and wishes to add a few cautionary notes.

Dr. Kuczynski told the Committee that the pace of the World Bank's lending had in the past been unnecessarily slow and the amounts loaned by it were too modest. Both could be accelerated, he said. Indeed, despite the increase in adjustment-type loans, the level of Bank lending was lower than expected prior to 1985. In 1984, actual lending was \$1 billion less than the amounts approved for that year. In its 1986 report, however, the Bank has acknowledged the need to become more flexible, innovative and responsive in its lending and Mr. Barber Conable, the World Bank President, said in Ottawa that Bank lending was to be substantially increased.

Another question that has been raised is whether the Bank is equipped to manage successfully the expansion contemplated into policy-based or adjustment lending. Mr. Conable agreed that "lending for adjustment is going to test us", but said that the Bank was reorganizing and he was confident that a streamlined Bank structure and staff could meet the challenge. **The World Bank should take steps to reorganize its staff as quickly as possible to meet the demands of increased policy-based lending.**

The promotion of policy changes in the debtor countries involves not only a particular technical expertise but also, as the IMF has found, the risk of unpopularity and controversy in attaching conditions to loans. The World Bank will not be immune to such reactions by the borrowing countries. However, World Bank loans may involve somewhat more acceptable conditionality, since they would have a longer time-frame than IMF loans. They would also relate to economic growth issues in contrast to IMF loans, which are made in an atmosphere of crisis brought on by serious payments imbalances. Mr. Conable has made the point that "conditionality that goes beyond the moment of crisis has to be totally acceptable within the country which is seeking to recapture growth through reform".\* The Committee would agree. In particular, **it will be important for the World Bank to temper the conditions that are pressed on debtor countries to adopt economic policies favouring a market economy with an understanding of the differing traditional values and systems of some developing countries.** Many of these countries cannot readily transform themselves on the OECD model nor do they have the entrepreneurial skills to do so.

A basic question addressed by the Committee was how far the Bank should go in shifting its emphasis from traditional project lending to structural adjustment lending. The Committee considers there is some risk that the Bank might be pushed into adopting a role similar to that of the IMF, but on a longer-term basis. This issue was raised with Mr. Conable during his Ottawa visit and it was reassuring to be told that he is aware of the danger. He explicitly stated that he did not expect the Bank's project lending — which he clearly believed to be necessary for future development — to fall below 50 per cent of total Bank lending. However, since project lending has in recent years represented around 80 per cent of the total, even this change represents a significant shift in the Bank's focus. If the Bank were to lose interest in its established role as a development agency it would be in danger of disregarding its mandate.

---

\* *Finance and Development*, December 1986, page 3.



Professor Peter Kenen of Princeton University pointed out to the Committee yet another difficulty. The new emphasis on structural loans and economic reforms will undoubtedly mean that commercial banks, which have been taking their cue from the IMF, will in future attach increased importance to the agreements negotiated by the World Bank with debtor countries in judging the creditworthiness of borrowers. However, when a debtor government undertakes domestic economic reforms and restructuring, some time is needed for results to become apparent and the degree of success likely to be achieved is difficult to predict. The World Bank cannot very well give assurances to the commercial banks regarding matters on which the Bank is not itself sure. This contrasts with IMF agreements which, being shorter-term, can be more quickly assessed, and consequently the criteria for measuring success tends to be quite straightforward.

While the Committee is in broad agreement with current proposals to expand and change the emphasis of World Bank lending, it sees a danger in the World Bank being pressed too hard from the outside to weaken, and perhaps in some instances to abandon, its traditional development lending. **The World Bank should try to maintain a judicious balance between its traditional project lending and the more recently emphasized structural adjustment lending.**

#### *Cross-conditionality between the Fund and the Bank*

Several witnesses drew attention to the difficulties faced by developing debtor countries when the conditions attached to loans from the IMF differed and even conflicted with those attached to World Bank lending. Different objectives have at times led each institution to press for implementation of policies that are at cross-purposes, and regional development banks may have different priorities as well. Speaking from the point of view of the recipient country, Mr. Ibarra said that with the conditionality imposed by the various institutions "after a while you end up with so many rules of conditionality and cross-conditionality that you give the government no leeway to decide a proper adjustment policy well adapted to their internal needs." (8:16)

The Fund's recommended policies usually concern a country's fiscal balance and involve higher taxes or lower public expenditure, whereas the Bank operates on a longer time frame, with its conditions related more to economic growth than to financial stabilization. Mr. Conable said he understood the difficulties facing the debtor country policy-makers from cross-conditionalities on loans. To illustrate the point, he described the problem of a North African country that was being urged by the IMF to reduce its deficit and, simultaneously, by the World Bank to restructure industries by removing taxes on imported components. The import taxes in question were producing revenue that would help achieve the IMF's objective of deficit reduction.

#### *Closer co-ordination between the Fund and the Bank*

At Bretton Woods, where the concept of the Fund and the Bank was worked out, the idea of establishing a single agency instead of two institutions was explored and rejected. Instead, the Fund and the Bank were each mandated to pursue important, but quite different objectives. The choice of names prompted John Maynard Keynes, one of the founders of the system to observe, "We have created a Fund which is a bank and a Bank which is a fund". However the

complementarity of their functions show that the founding fathers expected a close collaboration between the two.

In Washington, the Committee discussed with Bank and Fund representatives the question of closer co-ordination between the two in the light of Mr. Baker's proposals. The Committee was told that good co-ordination already existed and that it was being improved steadily. The two organizations have put in place co-operative arrangements: World Bank staff members are included on IMF missions to examine conditions in member countries, and vice versa; IMF staff members attend consultative groups organized by the World Bank; and information is exchanged. But these practices cannot resolve different conditions based on conflicting goals or priorities fundamental to each institution. Mr. Richard Erb, Deputy Managing Director of the IMF admitted that since Latin American countries were particularly wary about onerous cross-conditionality, they had indicated they preferred to deal with the two agencies independently. For this reason, he said, it seemed likely that the Fund and the Bank would find it easier to co-ordinate more closely when dealing with the low-income debtors whose problems often involve less complexities than those of the middle-income countries.

Mr. Conable advised the Committee that he intended to work closely with the managing director of the Fund. This approach should help to make differences more manageable and avoid working at cross purposes. Nevertheless, there are bound to be some ongoing policy differences in approach between the two institutions which could cause inefficiencies and difficulties for the recipient countries.

In the final analysis such differences must be resolved by the member governments themselves although this is never easy when it involves international institutions where authority is diffuse. **The Committee recommends that the Canadian government advocate closer collaboration between the Fund and the Bank. It should instruct its executive directors at the Fund and the Bank to use every opportunity to press for complementary policies in the two organizations, while recognizing the inherently different approach of each institution. Further, the Canadian government could urge the establishment of a formal co-ordinating body, a joint Bank-Fund committee, to formulate adjustment and lending policies and to co-ordinate with the commercial banks their joint concerns.**

#### *Co-ordination between the Bank and the regional development banks*

The Committee considers that the same approach should apply to relations between the World Bank and the regional development banks. With resources limited, it is desirable that all loans should be mutually-reinforcing. There is already some agreed specialization in function, with regional banks tending to concentrate on project lending. While there is a certain amount of co-operation among the respective staffs of the World Bank and the regional banks, the differences in the voting strength of larger developing countries in the regional bank for their region and in the World Bank can lead to conflicting decisions.

Representatives of the Inter-American Development Bank (IDB) told the Committee that there were ongoing attempts to co-ordinate their work with that of the World Bank in the form of periodic meetings, exchanges of information,

participation in consultative groups, and representation of member governments on boards and at replenishment negotiations. However, in the past there have also been problems, particularly between the World Bank and the IDB, and it was apparent to the Committee that this was an area of considerable sensitivity. The Committee formed the impression that there is room for improvement. The need for a close, constructive working relationship between the multilateral development banks (MDBs) is unquestioned.

**Canadian government representatives in the multilateral development banks should be instructed to press for closer co-ordination between the World Bank and the regional development banks, having in mind the strengths and specializations of the respective institutions.**

### **Funding for the World Bank and IDA**

The World Bank's lending is restricted to the sum of its capital, both paid-in and callable, and its retained earnings. To maintain lending programs, it becomes necessary for the Bank to increase its capital from time to time, through the negotiation of what is known as a General Capital Increase (GCI). In the past, GCIs moved in pace with quota increases in the IMF. On the most recent occasion when IMF quotas were increased in 1983, however, the Bank was left behind. As of the end of June 1986, total subscribed capital amounted to \$77.5 billion, of which \$6.7 billion (8.6 per cent) was paid-in. The remaining "callable" capital is used by the Bank, along with its paid-in capital and reserves, as collateral for funds borrowed in various capital markets, which are, in turn, available to finance loans to borrowing Third World countries.

The United States has argued that a GCI is not needed as yet and this position may be justified to some extent on the basis of past performance. The World Bank's 1985 lending commitments declined by almost 5 per cent from 1984 levels. The declines were attributed by the Bank to the continuing economic stagnation as well as to problems with project designs, domestic resource mobilization and creditworthiness of the developing countries. Others, critical of the Bank's earlier detachment from the debt problem, maintain that a General Capital Increase is very much needed to allow the Bank to increase substantially its lending. Mr. Persaud justified an increase on the grounds that developing countries were looking for at least a doubling of the Bank's lending.

The Bank has, in fact, begun to speed up its funding and has now formulated plans for doubling its 1985 lending level by 1990. Already in 1986 it increased its lending over 1985 by 16 per cent, reaching a record \$13.8 billion. A program of expanded lending totalling \$50 billion has been endorsed for the next three years and an annual lending level of \$21.5 billion is projected to be reached by 1990. Ministers at the April 1986 meeting of the Development Committee urged that the Bank should not be constrained by a lack of capital. Mr. Conable said that he expected to "see a virtual straight line increase in lending over the foreseeable future." If the Bank is to be in a position to increase its lending by 50 per cent in four years, it will require a substantial GCI. The last GCI occurred in 1980 although a "selective" capital increase was authorized in 1984, which drew capital from 15 countries.



It is timely for the World Bank to increase its lending for another reason. Repayments due to the Bank by Third World countries for servicing and principal of loans made in the past are now, for the first time since the World Bank opened its doors, on a par with or in excess of disbursements. In principle there is nothing wrong with this. In practice, however, this is a bad time indeed for the net capital flow to be to the World Bank rather than to the Third World.

The Committee was reminded by several witnesses that the negotiation of a GCI is a lengthy business requiring perhaps a couple of years from the time it is begun. The World Bank's 1986 annual report referred to the timing of a GCI as "increasingly crucial" and noted that it will be important for Bank shareholders to agree in principle on a GCI in fiscal year 1987, that is by June 30, 1987. Mr. Conable noted that by the time the Mexican package would be completed, the Bank would be close to the upper limit of its borrowing authority.

Generally in this report the Committee has concluded that it is critically important to find ways to increase the flow of capital to debtor developing countries that have committed themselves to adopt serious adjustment measures. In chapter four the Committee pointed to the net capital outflows from debtor countries that have prevailed since 1982 and analysed the depressing effect on economic growth of the huge debt overhang. Later in this report, in chapter eight, the Committee criticizes the emphasis on pressing the commercial banks to advance more loans. To make up the shortfall, the Committee proposes in that chapter that creditor governments increase their funding to Third World countries both through ODA and increased export credits as well as through enlarged funding of the World Bank and the multilateral development banks.

Relating these conclusions to the position of the multilateral development banks, **the Committee welcomes the World Bank's decision to increase substantially its annual levels of lending and to improve the rate of disbursement. Given the time needed to complete a General Capital Increase, a decision to negotiate a new GCI for the World Bank should be reached in 1987. The objective should be the largest attainable increase in the Bank's subscribed capital.**

For this reason, the Committee approves the indication given to the Committee by the Minister of Finance, the Honourable Michael Wilson, that Canada stands ready to contribute its share to the next GCI of the World Bank: "If the proposals set forward by Secretary Baker get into lending activity, the World Bank will need additional capital and we would support that need as a country." (14:13) Mr. Wilson added that an announcement of negotiations of a new GCI would, in itself, "do much to reassure private lenders that governments are prepared to play an increased role." (14:10)

Despite the statement of Secretary Baker in Seoul that the United States "would be prepared to look seriously at the time and scope of the general capital increase" when the need for such funds was demonstrated, the U.S. Administration continues to urge some delay. While other countries and the Bank itself consider there is such a need at present, the position of the United States is that it must be demonstrated that the Bank's sustainable lending level will be exceeded before any attempt will be made to push the approval of a GCI through Congress, which at present is geared to Gramm-Rudman budget cuts.

**The Committee recommends that the Canadian government press the United States to agree to begin negotiations for a substantially increased General Capital Increase for the World Bank as soon as possible.**

There are rumours to the effect that the United States may propose that the next GCI, when it occurs, should be composed entirely or very largely of callable capital, rather than the 8.75 per cent in the form of paid-in capital as at present. The World Bank borrows on capital markets where it has traditionally maintained the highest credit ratings. Should the Bank get into riskier areas of lending and especially if borrowers are unable to service the Bank's loans, it might lose some of its preferred access to capital markets and, as a result, not be able to borrow on as favourable terms as in the past. The possibility of this happening would be greater if the proportion of paid-in capital resulting from the next GCI were to be reduced from the present level to zero, as some in the United States are proposing. The net effect could be higher interest charges on World Bank loans.

The idea of reducing the percentage of paid-in capital or of eliminating the paid-in portion entirely for the next GCI is apparently designed to achieve a capital increase without the U.S. Administration having to seek Congressional approval for a substantial appropriation. There are conflicting opinions as to the wisdom of the idea and some countries even consider it would be prudent to increase, not decrease, the ratio.

Whether the paid-in portion of capital for the next GCI could be lowered without undermining the Bank's borrowing advantage, and by how much, is a technical financial question that needs to be carefully reviewed by member governments. An important consideration to be borne in mind, however, is whether the United States would agree to a substantially larger GCI if the percentage of paid-in capital were to be maintained at its present level.

The Committee considers, however, that a major reduction in the ratio of paid-in capital could send a wrong signal to the borrowing countries. If the paid-in portion were to be lowered too far, or eliminated, it might appear that the donor countries were not honouring their commitment to the developing world. **The Committee recommends that the government should instruct its executive director to resist proposals for any significant reduction in the proportion of paid-in to callable capital in the next General Capital Increase of the World Bank.**

In testimony before the Committee, the Honourable Michael Wilson had emphasized the urgency of the eighth replenishment for the **International Development Association (IDA)**, the World Bank's soft loan affiliate, and expressed support for its early conclusion. The Committee has been made aware of concerns that the dominant position of the United States has had a constraining effect on both the policy directions and the funding levels of the international financial institutions, and particularly of the World Bank and IDA. On a number of occasions the perception of the U.S. Administration as to appropriate lending policies has lagged behind those of other OECD countries. The United States has appeared to many to have reacted negatively to innovative proposals, with the result that Bank and IDA programs have become unnecessarily inflexible. Furthermore, the reluctance of the United States to lose its dominant voting position in the Bank and the accompanying management control has caused it to

block increases in funding of the institutions considered necessary by other donors.

Negotiations for the seventh IDA replenishment in 1983 were a case in point. Early in the negotiations, the original objective of \$15 billion was reduced to \$12 billion, a sum considered a minimum by most donors including Canada. However, the United States not only insisted on limiting its contribution to \$750 million, but at the same time it refused to agree to increased contributions by other donor countries wishing to reach a larger funding objective because this would have had the effect of reducing the percentage of U.S. voting shares and influence in the management of IDA. The outcome of this U.S. resistance was a severely reduced replenishment, amounting to only \$9 billion and an inadequate level of funding for IDA. In order to make up some of the difference, the World Bank established a Special Facility for sub-Saharan Africa, to which donor countries were invited to make additional contributions.

Similar difficulties also arose in 1986 during negotiations for IDA's eighth replenishment. The original minimum target had been \$12 billion but the October negotiations concluded with only \$11.5 billion. Special additional contributions were requested from a number of the donor countries to raise the total to \$12 billion or more. Japan was willing to contribute more but as a condition for doing so requested an increase in its voting shares in the Bank, a change that would have had the effect of reducing the 20 per cent U.S. share. Below a 20 per cent level, the United States would normally no longer have the right to veto major policy changes and again U.S. objections stalled the negotiations. In this case, an agreement was eventually worked out to enable Japan to have an increased voting share and to allow the United States to retain its veto, but this change has yet to be confirmed by an amendment to the Bank's charter.

Canada was among the donor countries asked by the World Bank to make an additional contribution of \$30 million to meet the \$12 billion IDA target. This request caused vigorous debate within the Canadian bureaucracy and the Cabinet. Those opposed to the supplementary contribution argued that the funds should be retained in Canada's bilateral aid budget where they could be better spent; they also contested the principle of special funds. The counter-argument involved giving increased priority to multilateral aid at this time, with some emphasis on the fact that, had Canada refused to contribute, its ranking among the donors to the multilateral aid agencies would have declined. In the end, the government decided to accede to IDA's request.

The Committee considers the Canadian government's decision to commit an additional \$30 million to IDA in addition to its commitment negotiated at the eighth replenishment as justified by the need to increase multilateral aid at this time.

The Committee notes, however, that even the \$12 billion level is in real terms substantially less than the level agreed to in the sixth replenishment six years ago and will hamper IDA's response to Third World requirements. The World Bank has estimated there will be a shortfall of \$1.5 billion a year in the capital needs of sub-Saharan African countries over the period 1986-90. Moreover, the United States is still in arrears for the seventh replenishment and there remains some



doubt that the U.S. Congress will approve the Administration's commitment of funds for the eighth replenishment.

Another unfortunate development that flows from the difficult situation at the recent IDA replenishments is the subsequent resort to establishing special funds or special appeals as a way to attract additional funds. These arrangements undermine the principle of international responsibility and render more difficult the future raising of additional funds for the international financial institutions.

**The Committee recommends that the Canadian government instruct its executive director to work with other representatives in support of the largest attainable capital increase for the World Bank and IDA. Further, Canada should resist arguments by the United States or any other state that advocates a limit on increased contributions in order to maintain their particular voting shares.**

Decisions as to the appropriate scale of capital replenishments of international financial institutions should be reached through international agreement. The Committee has been distressed to learn how the determination of the United States to retain a veto in the international financial institutions has constrained their capacity to raise new capital at a time when additional funds are desperately needed. **When the international financial institutions were established, the United States had a dominant financial position internationally and, as such, was given the power to veto the institutions' decisions. Since then, a number of other countries have gained impressive economic strength. It is in the common interest that these countries be able to increase their contributions without constraint. The attempt of the United States to perpetuate that special status discourages other states from assuming increased responsibilities.**

## **The Role of the International Financial Corporation**

What Third World countries need urgently at the present time is non-debt-creating capital to help them stimulate their economies. **The International Financial Corporation (IFC)**, the second affiliate of the World Bank, concentrates its efforts on mobilizing domestic and foreign capital for the larger middle-income developing countries in order to promote investment. The underlying objective is to produce the needed economic growth by stimulating productive enterprises. The IFC aims to invest mainly in privately-owned enterprises but it also puts money into some mixed public/private undertakings. Much of the capital it currently channels to the developing countries is still in the form of loans but increasingly a growing percentage is going into equity investments. The IFC is encouraging private direct and portfolio investments through its own example; in 1986, it invested \$1.2 billion and succeeded in attracting an additional \$2.4 billion of investment from private sources.

Some developing countries such as Malaysia and Brazil already have significant stock markets and those elsewhere — including Korea, Chile and Mexico — are growing. According to IFC data, some of these emerging markets, including Brazil, India, Korea and Mexico, have achieved high rates of return. One obstacle which the IFC has faced in helping develop such markets has been resistance in a number of developing countries to foreign portfolio investment, although their reception of foreign direct investment has improved somewhat in recent years. An

added complication, Mr. David Gill of the IFC informed the Committee, is the fact that some OECD countries discourage the exportation of portfolio equity through taxation measures or foreign exchange restrictions.

In order to encourage more portfolio investment, especially by large institutional investors who show an interest in diversifying a small proportion of their funds in countries outside the major OECD markets, the IFC has established a series of closed-end mutual funds that invest in shares in developing country companies. The first such fund, the Korea Fund, now trades at a substantial premium on the New York Stock Exchange. The success of the Korea Fund led to the establishment of the Brazilian, Taiwanese and Mexican funds as well as the Emerging Markets Growth Fund, which was launched in 1986 to invest in a number of developing country markets.

The Committee commends the goal of the IFC, which is designed to alleviate the debt burden of developing countries by providing them with a method of increasing the supply of equity and enhancing the confidence of foreign investors in those markets. This is an aspect of the development process that had been overlooked as a means of improving over a period of time the foreign debt situation in a number of middle-income debtor countries.

The Committee agrees with the thrust of the IFC that increased private sector equity investment in certain large or middle-income developing countries could benefit the peoples of those countries and promote development, especially if this can be undertaken in partnership with local investors. For this reason, **the Committee recommends increased emphasis on the work of the International Finance Corporation, on its promotion of investment in Third World countries and on its initiative in creating equity mutual funds for investment in developing countries.**

### **The Multilateral Investment Guarantee Agency**

Not surprisingly, some would-be investors in Third World countries are deterred by the risk that they might not be able to convert their money into other currencies, that they might be suddenly expropriated or nationalized or that civil unrest or war might overtake their investments. To minimize or remove these and other non-commercial concerns, the World Bank is trying to establish another facility, the proposed **Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)**. MIGA would have its own share capital derived from the paid-in portions of subscriptions from member countries including developing countries. It would supplement the coverage of national insurance programs such as Canada's Export Development Corporation.

If MIGA were successfully established, it has been estimated that by 1990 about \$2 billion worth of MIGA-guaranteed projects could be in place, much of which would not have been undertaken otherwise. The prerequisite number of developing and developed countries (including Canada) have signed the draft convention to set up MIGA and the final convention will be submitted to the governments of the World Bank for ratification in 1987. However, a few large debtor developing countries in Latin America have been resistant to the idea of

MIGA, apparently fearful that relaxed rules for foreign investment could lead to an infringement of their sovereignty.

The Committee is of the opinion that the establishment of the World Bank's Multilateral Investment Guarantee Agency could be a positive factor in encouraging needed private investment capital into Third World enterprises.

### **The Regional Development Banks**

While the Committee did not receive much testimony on the regional development banks' role in the debt problem, it did meet with representatives of the **Inter-American Development Bank**, the oldest and largest of the three such banks.

Because U.S. commercial banks are particularly exposed in Latin America, Treasury Secretary Baker's 1985 initiative placed most emphasis on the debt problems of that region. In his Seoul speech he specifically proposed the expansion of IDB lending by 50 per cent over three years. Mr. Baker himself was implicitly critical of the past lending practices of the IDB when he spoke of "strengthening the IDB's policies to enable it to be a more effective partner in support of growth-oriented structural reform." He suggested that U.S. support for its next GCI be dependent on the implementation of such improved lending methods. He emphasized the need for the IDB to introduce targeted non-project lending based on "well-defined economic and country strategies" and suggested that "such lending could be associated with World Bank programs, until the IDB has implemented the necessary reforms."

The Committee has some questions regarding IDB lending: whether there has been adequate conditionality attached to past IDB loans; whether, if the ratio of non-project loans (that is, balance-of-payments or sectoral loans) to total loans rises sharply over the next three years, the IDB would be prepared to apply stiff macroeconomic conditionality so as to reinforce the thrust of the Bank and the Fund; whether, if it does so, its borrowing members will reject the stringent conditionality on the grounds that they consider it an infringement of their economic sovereignty; whether the IDB is ready and able to implement sufficiently quickly the necessary in-house operational reorganization involving country programming and project preparation; and finally, whether the IDB would be able to increase by 50 per cent over three years its disbursements in quality programs.

Further, despite Canada's significant contributions to, and interest in, the work of Inter-American Development Bank, there is some doubt as to whether Canada has the degree of influence in its direction that is commensurate with its financial stake. In view of the major debts from this region owing to Canadian banks and the potentially effective role of the IDB, the Committee considers that a stronger manifestation of interest by the Secretary of State for External Affairs in the workings of the IDB would enhance the position of the Canadian executive director on its board. It could, for example, strengthen the position of the Canadian representative on the question of financial management of the IDB.

In respect to the next funding of the IDB, similar concerns arise as for the World Bank. With this regional bank there has been a steady decline in the ratio



of paid-in to callable capital. Paid-in capital now represents only 4.5 per cent of the total, and the possibility of a reduction to 2.5 per cent is being discussed. As with the World Bank, this may accentuate the risk that the IDB's credit rating — resting increasingly on the security of callable capital — will fall, although admittedly this is a technical question and should be assessed by financial experts. However, again, too low a level of paid-in capital could constitute an inappropriate model for borrowing countries were they to see donor countries not honouring their commitments with an actual allocation of funds. On this basis, the Committee recommends that the Canadian government instruct its executive director at the Inter-American Development Bank to resist the reduction in the ratio of paid-in to callable capital in the next general increase of resources.

#### Parliamentary Authority for Funding

It has come to the Committee's attention that there is a gap in the authority from Parliament with respect to Canada's funding of some of the international financial institutions. The problem involves the reporting to Parliament of Canada's subscriptions to the regional development banks. When the paid-in portion of Canada's subscriptions is requested annually of Parliament through the Estimates, there is no procedure for obtaining Parliament's approval for the 'callable' portion. The "callable" portion represents a guarantee of payment on request of the government but it is not given parliamentary sanction. Under the consolidated Bretton Woods and Related Agreements Act, passed by Canada in 1985, the government is required to report to Parliament by March 31 of each year the full amount of Canada's subscription to the World Bank, including both the "paid-in" and the "callable" portions as well as its obligations in respect to its IMF quotas.

No such reporting is required for Canada's funding of the regional development banks. At a time when the regional development banks may be entering new and perhaps riskier forms of lending, the Committee foresees the possibility that donor governments might be asked to put up amounts of the 'callable' capital committed in past subscriptions. In such cases, the Canadian government could be faced with the prospect of honouring international commitments to which Parliament had not given prior approval.

The Committee considers that a reporting to Parliament should be instituted for the regional development banks, possibly in a statement in the Public Accounts, where Canada's full commitments, including its obligations to provide "callable" capital would be stated clearly and explicitly.

The Committee's concern related to the IDB's shift away from more traditional project loans to program or balance-of-payments loans raises the same issue in respect to the other regional development banks. Two other development banks — the Asian Development Bank and the African Development Bank — are well equipped for project lending and have built up an expertise in this field. They are now being pushed to shift their resources to policy-based lending. These banks lack the staff to design or administer such loans. Nor do they have the necessary weight to insist on and monitor the adoption of broad conditionality.

Mrs. Margaret Catley-Carlson, President of CIDA, put the issue succinctly:

The regional banks' specialty lies primarily in specific project lending. Moreover the conditions attached to their loans focus on efficient project implementation and give less attention to sector policy reform such as pricing, tariffs, and subsidies, or macro-economic issues. These policies, if inappropriate, can undermine or nullify the positive

development impact of a project loan and work to the further detriment of the intended beneficiaries. (11A:22)

The Committee concludes that the shift in emphasis toward program lending by the regional development banks is unwise. In development terms, project lending continues to be much needed. **The Committee considers that project lending should remain the central activity of the regional banks.**

### **The International Fund for Agricultural Development**

Canada has contributed to the first two replenishments of the **International Fund for Agricultural Development (IFAD)**, the modestly financed institution concentrating on helping the poorest people in developing countries to grow more food. The Committee has been much impressed by the exceptional effectiveness of IFAD and by its lean, no-frills organization. For every dollar provided by IFAD, other donors and governments concerned have contributed three dollars or more. The level of last year's second replenishment of IFAD was almost one-third less than the first one. In order to supplement this reduced funding IFAD established a special Programme for Africa, with a funding target of \$300 million for sub-Saharan African countries affected by drought and desertification. In 1986 it asked the OECD countries for a modest contribution to help reach the objectives in Africa. IFAD President, Mr. Idriss Jazairy, told the Committee that Canada was one of very few industrialized countries not to have participated in this special program, presumably because Canada already has a special bilateral program for Africa.

Earlier in this chapter the report voiced its disapproval of the principle of special appeals and special funds. IFAD's special appeal for Africa follows on the heels of the establishment of a World Bank Special Facility for Africa to make up for a shortfall in the seventh IDA replenishment and very soon after the additional request for a supplementary contribution to the eighth IDA replenishment. If the practice of "special fund soliciting" by international financial institutions were to continue to expand, the Committee is concerned there would be a danger that the principle of burden-sharing by developed countries would be undermined.

Nonetheless, since IFAD's special fund for Africa has been established, the Committee urges the Canadian government to rethink its refusal to contribute to it. The Committee finds it difficult to understand that out of a total Canadian ODA budget of C\$2.2 billion, the government is not able to allocate C\$10 to \$15 million to IFAD for this African program, especially since there is widespread agreement that IFAD has been extremely effective in its "grassroots" approach. If famine in Africa is to be overcome, the surest way to do so is to assist the people of that continent to produce their own food.

## Chapter VI

### THE ARAB OPEC COUNTRIES

The massive increase in oil prices in the 1970s created both a need for increased borrowing by developing countries importing oil and an accumulation of available funds for lending. Increases in the cost of imported oil quickly produced large balance-of-payments deficits among oil-importing developing countries which had to be financed from external sources. The equally large surpluses of the OPEC countries generated by oil price rises found their way into international placements.\* By 1982, however, the OPEC countries were beginning to withdraw more money from commercial banks than they were depositing and by 1983 their deposits in OECD countries were negative. These developments were discussed more fully in chapter one. Table 8 shows how the OPEC placements of funds fluctuated with changes in oil prices until 1983.

**TABLE 8**  
**OPEC International Placements, 1974-83**  
( \$ billions )

Type of placement	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Placements in the United States										
Bank deposits	4.2	0.6	1.9	0.4	0.8	5.1	-1.3	-2.0	4.6	0.9
Other	7.3	7.3	9.2	6.9	-0.4	1.9	18.4	19.8	8.1	-10.4
Eurocurrency bank deposits	22.0	8.7	11.2	16.4	6.6	33.4	43.0	3.9	-16.5	-11.9
Other bank deposits	2.4	0.6	-0.9	1.2	0.0	2.0	2.6	0.5	-0.4	0.0
Other placements*	20.3	26.0	21.0	20.9	18.6	19.7	37.5	40.7	18.2	11.6
<b>TOTAL</b>	<b>56.2</b>	<b>43.2</b>	<b>42.4</b>	<b>45.8</b>	<b>25.6</b>	<b>62.1</b>	<b>100.2</b>	<b>62.9</b>	<b>14.0</b>	<b>-9.8</b>
Bank deposits as a percentage of total	50.9	22.9	28.8	39.3	28.9	65.2	44.2	3.8		

\* Other placements include those in OECD countries, international organizations, and developing countries. The last include net flows of concessional assistance, syndicated Eurocurrency credits, bond issues and direct investment.

Source: World Bank, *World Development Report 1985*, p. 89.

\* Approximately 40 per cent of the cumulative OPEC surplus funds was placed in the United States and the United Kingdom, although considerable sums also went to France, Germany, Japan, Switzerland and Canada. While initially preferring bank deposits, OPEC members increasingly favoured Treasury securities, bonds and stocks although they also purchased real property.



By 1986, in the face of falling oil prices, very few OPEC states were generating surplus revenues. It is assumed that only working capital is now being deposited in OECD commercial banks. Most of the funds that were earlier deposited in banks have either been repatriated or used for the purchase of equities and real property. Detailed figures on what must have been very large transactions are not however available.

While the OPEC countries were content initially to have the OECD commercial banks lend to developing countries the huge sums they had deposited, gradually, as Arab banks grew in size and experience, they also began to participate in international commercial bank lending. By 1981 Arab bank lending was quite substantial and most of these loans were to developing countries. While this lending declined absolutely in 1983, the percentage of international lending provided by Arab banks remained around the 10 per cent level (see Table 9). However, since Arab banks were late in the game, the totals of their loans outstanding are low in comparison with OECD banks, and their participation in debt renegotiations has been quite limited.

**TABLE 9**  
**Arab-led Syndicated Bank Lending, 1977-84**  
(\$ billions)

Type of lending	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Total market lending	34.0	74.0	79.0	81.0	91.0	91.0	60.0	52.0
Arab-led syndications	1.0	2.3	2.5	3.6	9.1	9.8	6.3	5.3
to industrial countries	0.1	0.3	0.7	1.1	2.6	1.9	1.6	
to developing countries	0.9	2.0	1.8	2.5	6.5	7.9	4.6	
Arab-led syndications as a percentage of total lending	2.9	3.1	3.2	4.4	10.0	10.8	11.5	10.2

Source: World Bank, *World Development Report 1985*, p. 113.

Because Arab commercial banks are not heavily involved in direct lending to Third World problem debtor countries, the risks they face in the event of a default are minimal, and for this reason they could probably dispose of much of this debt by swaps or selling at a discount. Nevertheless, it is desirable in view of their potential financial strength that attempts be made to maintain the involvement of the Arab banks in future rescheduling negotiations, so that the practice of co-operative action between the industrialized and Arab lending institutions and governments develops some roots.

The very large fluctuations of oil prices which occurred in the 1970s and the 1980s had aggravating effects on the debt problems of oil-importing countries when prices increased sharply and on some oil exporters when prices fell no less precipitously. Market forces clearly had a bearing on these fluctuations, but OPEC decisions were the determining factor in setting the price of oil. In view of the large impact of energy trade and particularly trade in hydrocarbons on the world economy, several attempts were made in the 1970s to bring the manage-

ment of world energy resources within the scope of international consultation and co-operation. These efforts failed, however, and to this day there is no forum in which oil-importing and oil-exporting countries can discuss the effects of price and production decisions relating to this most strategic and important commodity.

There is no reason to believe that the world economy will be less vulnerable to wide oil price fluctuations in the future and that OPEC price decisions will be any less disruptive. OPEC will be tempted to regain the position of strength it enjoyed in the 1970s. In these circumstances, **the Committee believes that OPEC could make a significant contribution to the management of the debt problems of developing countries by bringing its consideration of oil prices within the scope of international consultation and co-operation, where the effects of oil price changes on the world economy and the interests of the developing countries would be appropriately recognized.**

In spite of reductions in the price of oil, a number of Arab OPEC countries have maintained an impressive accumulation of assets; with the current recovery of oil prices and prospects for further increases in the longer term, the financial resources of a number of Arab OPEC countries can be expected to grow again. These countries should exercise a degree of responsibility in the management and eventual solution of the debt problem, in keeping with their financial strength.

In this context, it is interesting to recollect that in the wake of the first oil shock in 1973, the possibility of increased Saudi Arabian funding to the IMF was considered but ultimately dismissed because some major established members were reluctant to see their voting rights reduced by transferring them to Saudi Arabia. The Committee believes that the position taken by the Canadian government in subsequent IMF replenishments supporting an increase in Saudi Arabia's voting rights in exchange for increased funding was correct and reflected a recognition of the growing financial significance of Saudi Arabia and some of the other Arab OPEC states.

Some of the Arab OPEC countries were significant providers of development aid. Indeed, during the period 1974-77, net disbursement by OPEC for official development assistance averaged more than \$5 billion a year, almost 30 per cent of ODA from all sources. Until a pipeline of projects had been built, the ODA largely took the form of fast-disbursing assistance such as budgetary support. After reaching a peak in 1980, OPEC ODA declined by over 40 per cent in 1983. Over three-quarters of their bilateral disbursements go to Arab countries. About 15 to 20 per cent of OPEC ODA disbursements is channelled through multilateral institutions, including the international financial institutions.

Of the funds that OPEC members contribute to multilateral organizations, the largest proportion goes to Arab funds. Of the remainder, the International Fund for Agricultural Development and IDA are the main recipients. IFAD is uniquely and jointly funded on a proportionate basis by 20 developed (OECD) countries, 12 oil-exporting (OPEC) countries and 109 non-oil-exporting countries. During the 1986 replenishment of IFAD's resources, a reduced contribution from the OPEC group effectively capped the commitments of OECD countries at a lower-than-expected level in order to maintain the established relationship between OECD/OPEC commitments. The result of OPEC's diminished funding was therefore a severe drop in IFAD's lending potential.

The Committee considers that IFAD has demonstrated remarkable results in assisting Third World development, particularly given its relatively low budget. It is understandable that contributions to IFAD from certain OPEC countries, such as Nigeria and Venezuela, are currently constrained by their serious external indebtedness. **In the Committee's view, the Canadian government should urge those Arab OPEC states which have the financial resources to endeavour to increase their funding to IFAD in order to bring total OPEC contributions up to a commensurate level.** Such a move would automatically result in higher matching contributions by OECD countries.

The World Bank has pointed to the enormous gap of \$1.5 billion a year in the funds available for the needs of low-income sub-Saharan African countries until 1990. **Increased OPEC support for IDA as well as for the African Development Bank could help to bridge important multilateral funding gaps.** For their part, industrialized countries must be prepared to give appropriate recognition to the place Arab OPEC countries should occupy.



## Chapter VII

### THE COMMERCIAL BANKS

---

The major commercial banks continue to view the Third World debt situation with grave concern. They agree that rescheduling will continue to be necessary. Sceptical of certain generalized solutions, most banks maintain that each country's problems are unique and must be tackled on a case-by-case basis. They are generally of the opinion that creditor governments should be more actively and financially involved in working out a solution. The Canadian banks consider that efforts to resolve the problem have so far been insufficient and that new initiatives are needed urgently.

In practical terms, there are important differences as well as similarities within the international commercial banking community in their perspective on the debt problem. Hundreds of banks from all the industrialized countries are involved and, as has been noted in chapter one, some of the regional banks in the United States, many of which are not heavily involved, have been tempted to dispose of their existing loans at a discount. While nearly all the banks with loans to developing countries indicated general support for the Baker initiative when it was first proposed, many hedged their support by saying they expected assistance from governments and international institutions. Representatives of the Canadian banks whom the Committee met with took a similar position, stressing their reluctance about lending new monies unless the prospects for repayment improved. These comments were subsequently illustrated by the banks' reactions to the pressure to make substantial new loans as part of the Mexican negotiation of 1986. It has proved to be enormously difficult to secure the participation of the small U.S. regional banks and the whole experience has certainly stiffened bank resistance to making new loans to their debtor countries.

An indication of how the attitude of bankers may be evolving was the decision in January 1987 by the Republic National Bank of New York, one of the larger U.S. banks, to write down — by about 15 per cent — its loans to Mexico. While some small U.S. regionals with insignificant loans outstanding have sold them at a discount, the Republic National Bank is the first major commercial bank to accept the consequences of an across-the-board write-down of a substantial debt. So far it remains an isolated incident.

The commercial banks were aggressive in seeking to make loans to Third World countries during the 1970s and early 1980s. While there are differences of opinion as to how much damage the banks have suffered to date, no one contends that they have been unscathed. Unsatisfactory loans remain on their books and are

likely to stay there for a long time — a situation that affects their earnings. Moreover, in most countries they have had to increase substantially their provisioning reserves against loans to particular developing countries, a process which has inevitably been costly.

Governments have an interest in making sure that the continuing viability of their commercial banks and the international banking system is not placed in jeopardy. Should this happen, it would have drastic implications domestically and internationally. As was explained in chapter two, if the system were stretched too far, the banks would not be able to maintain, let alone increase, their lending. Even more serious, a major bank failure in one country would have a dangerous spill-over effect on banks in other countries including Canada. An official of a major U.S. bank speculated to the Committee that in the event that Mexico and Brazil both repudiated their debt, there could be alarming consequences for his bank.

From the perspective of the banks, the troubling element in the current situation is that the improvements in the balance sheets that have been achieved through provisioning and efforts to increase equity have not in any way lessened the pressure from the problem debtor countries to reschedule their existing debts and to provide new funds. They recognize that, short of debt forgiveness, only so much encouragement can be offered by consolidating loans, extending maturities, and reducing spreads. It should be noted, however, that depending on the regulations in force in different countries, the added costs of provisioning associated with new lending may discourage banks from making new loans to problem debtor countries.

### **Provisioning and Interest Rate Capping**

One of the difficulties the international banking system has to contend with in responding to pressures from debtor countries is the substantial differences that exist in provisioning regulations and in the tax treatment of reserves. Since commercial banks in OECD countries find themselves in substantially different positions, it is very difficult to work out a co-ordinated response.

It was noted in chapter two that banks in some European countries have set aside provisions and “hidden reserves” amounting to as much as 50 per cent of their problem debt with Third World countries. Canada and Japan appear to be in a middle position, whereas U.S. banks have only been required to set aside provisions against the debts of seven minor countries. It is true, however, that U.S. banks have compensated to some degree by improving their capital base and some larger banks have been provisioning voluntarily.

The way that reserves are treated for the purposes of calculating tax has a significant effect on the cost of provisioning. In Canada, approximately one-fifth of each year's provisions may be treated as an expense on a bank's income statement. Moreover banks secure a considerable additional tax benefit through the transfer of funds indirectly derived from provisions according to a complex formula, known as the PAR (prescribed aggregate reserve) formula, from retained earnings to appropriations for contingencies. While the actual benefit

varies from bank to bank, on average banks are able to treat a substantial portion of the annual cost of provisions as a business expense.

In the United States, the attitude toward provisioning is substantially different. American banks are not allowed to treat reserves as a business expense, a fact that adds considerably to the tax cost of provisioning. The result is that the U.S. government is inhibited from requiring commercial banks to set aside provisioning because without tax relief it can be a very costly process for the banks. Bank regulators must exercise their powers with care because misjudgment could have serious consequences for the economy. While commercial banks are legally liable for the loans they have made, it would be in no one's interest to handle the world debt problem in such a way as to bankrupt the banks. Nonetheless, the banks should not be freed from the consequences of their earlier lending decisions. **The banks must carry an appropriate share of the cost of handling the bank debt problem**, but maintaining the health of the domestic and international economies justifies governments in relieving them of some of that burden. This is most easily done through the tax system.

Banks that have substantial general provisions are in a position to contribute to reducing the debt burden of problem debtor countries. This can be done through negotiating an actual write-down of the principal, in effect forgiving a portion of the loan. However, this is a step that both creditors and debtors are normally loathe to take. A less drastic approach, but one offering comparable relief to debtor countries, is for banks to accept a lower interest rate for their debts. Banks that are adequately provisioned can afford to do so without weakening their income-to-assets ratio, which is an important measure of a bank's financial strength.

While the Canadian banks deduct provisions for losses from the consolidated statement of income, they continue to use the original face value of loans in calculating interest payments due from debtors. Accordingly, a lower rate of interest spread across the face value of loans to a particular country can generate a total interest payment which, when divided by the reduced value of the loan carried on the bank's books, produces an income-to-assets ratio that is undiminished.

It is this set of calculations which would make it possible for banks that are provisioning on a regular basis to consider capping\* or reducing interest rates. As Mr. W.T. Brock of the Toronto-Dominion Bank commented in a speech in 1984:

It is far from certain that all countries can continue to service their debts — the precedent-setting decision of interest concessions may still have to be faced. Those banks which have established general reserves are reasonably positioned to bear the burden of such concessions.

Even with provisioning and favourable tax treatment of reserves, reducing interest rates could be costly to banks. However, it can be argued that the banks will be better off in the long term if debtor countries were able, as a result of such reductions, to manage their debt.

---

\* Interest rate capping means a commitment not to raise floating interest rates even if rates rise. It does not normally mean reducing interest rates.



Unfortunately because of the uneven levels of provisioning that are required in different OECD countries, it is difficult to develop a co-ordinated approach to interest rate reduction or capping by the commercial banks. Effective provisioning, however, enlarges the capacity of banks to reduce the burden of debt service on problem debtor countries. Since it is the inadequacy of U.S. provisions that represent the main constraint on a co-ordinated resort to cap or reduce interest rates, **the Committee recommends that the Canadian government should press for international agreement on a reasonable level for general provisioning by banks in OECD countries.** It must be understood, however, that this would have to be a long-term goal, since it would take time for the United States to modify its present practice.

### Swapping Debt for Equity

Among several marginal mechanisms for reducing Third World debt, a certain amount of attention has been focussed internationally on the potential benefit of swapping of bank debt for an equity interest in corporations in the debtor countries. As mentioned in chapter four, some swaps have already been arranged privately between creditor banks, corporations in Latin America and interested third parties. There are numerous variations to this scheme, but the Chilean practice seems to be working most effectively and is estimated to have reduced Chile's external debt by \$1 billion or 5 per cent in the last nine months of 1986. To illustrate, under a typical Chilean debt-equity swap plan, a creditor bank sells its Chilean debt on a secondary market at a discount. The purchaser, perhaps a multinational company with a subsidiary already in Chile, then takes the dollar-denominated note to the Chilean government where it is then redeemed for Chilean pesos at its face value. These pesos can then be used by the purchaser to buy equities or expand existing investment in Chile. After four years the investor is free to repatriate 25 per cent of past dividends and all future dividends and after ten years the entire capital can be repatriated.

After Brazil's declaration in February 1987 of a moratorium on its debt payments, the Chairman of the Bank of Montreal, Mr. William Mulholland, announced that his bank would convert up to \$100 million, or about 5 per cent, of its Brazilian loans into high-grade securities listed on the Brazilian stock exchange as well as into direct investments in Brazilian companies. The International Financial Corporation of the World Bank is discussing the possibility of setting up a fund which would acquire some debt owed by Mexico and convert the liabilities into an interest in Mexican corporations.

**The Committee favours debt-equity swapping arrangements as a means to alleviate somewhat the commercial debt problem. In some debtor countries, newly privatized enterprises could be attractive investment prospects. The benefits of the debt-equity swap mechanism will not be applicable to all countries. Nevertheless, where it is applied, by reducing the debt load at the margin, it reduces the overall debt repayments.**

### Cofinancing

World Bank cofinancing has already been discussed as a way for the Bank to promote increased capital flows to debtor countries. This mechanism could be

used more widely by the commercial banks to furnish loans in parallel to World Bank loans. The banks are able to avail themselves of the evaluations of projects made by World Bank staffs, and bank risk-taking is reduced by the Bank's guarantee on part of the principal loaned and by the Bank's participation itself. Not surprisingly, the enthusiasm of the commercial banks for cofinancing has been related to the assessment of the creditworthiness of the borrowing country. They may also consider that the lower interest spreads on these loans are not sufficiently attractive even with the reduced risk. So far, European and Japanese banks have tended to use this procedure more than North American banks, but the latter have participated in cofinancing programs that have been incorporated into recent reschedulings for Chile, Uruguay, Mexico and Ivory Coast.

**The Committee urges the commercial banks to increase their use of the World Bank cofinancing mechanism as a means of increasing the necessary capital flows to debtor countries.**

### **Other Proposals for Debt Relief**

One alternative that is vigorously discussed and has taken various forms is the possibility of partially writing down the debt of problem debtor countries. Among those who are opposed to proposals to have the commercial banks write down the debt are Mr. Fred Bergsten and Mr. William Cline of the Institute for International Economics in Washington. They argue that, while most options of this sort would have a favourable impact on the debtor countries, the banks would in the main suffer reduced liquidity, future debtor access to the capital markets would be jeopardized, and there would be a substantial "moral hazard", the term used to indicate that the granting of debt relief to one problem debtor country could create a precedent and could undermine the likelihood that other debtor countries would feel obliged to honour in full their foreign debt.

In addition to these proposals for bank write-downs, there have been a growing number of proponents of some form of debt relief involving public funding or public guarantees. This group includes, among others, Professor Peter Kenen of Princeton University, Mr. Felix Rohatyn, a prominent New York investment banker, U.S. Senator Bill Bradley, Congressman Charles Schumer and Lord Lever, a U.K. Chairman of a group of Commonwealth financial experts. A common element in a number of these proposals would have a new entity of the World Bank purchase developing country debt held by the banks at a discount on its face value, paying the banks in long-term bonds against itself and thus becoming the creditor of the developing countries. The banks would have a government-guaranteed asset, although they would experience losses to the extent the loans were discounted, and the debtor countries would receive some debt relief.

Reactions to the write-down option are mixed. As mentioned earlier, Mr. Alan Hockin was worried that confidence in the banks could be upset easily by actions such as major debt write-downs or sizeable interest rate concessions. This loss of confidence would, he said, prevent the banks from increasing or even maintaining their current lending levels because they could not attract new equity funds to replace the funds they lost.

Mr. Paul Volcker, the Chairman of the Board of Governors of the U.S. Federal Reserve System, argued in a letter to Senator Bill Bradley that:

the adoption of a policy of providing broad-scale debt relief would inevitably operate to reduce the valuation of banks' remaining claims on all debtor countries, including claims on countries that were not granted debt relief.

On the other hand, Mr. John Lipsky, a vice-president of Salomon Brothers, New York, had a provocative observation to make about how the banking and financial communities might react if writing down the problem debts were seriously considered:

I have gone not to the banks but to funds managers and institutional investors, and have asked this question: What if major commercial banks were all allowed to take, let us say, a 25 per cent write-down on all of their developing country debt and write it off over five years? What would happen to the value of the bank stock? I have yet to have the funds manager tell me that the bank stock would not go up... .

I would submit that, if the banks themselves come to the conclusion that there is no light at the end of the tunnel for some of these debtor countries, then their attitude, if offered an opportunity, would be quite favourable. (6:27)

Advocates of a debt write-down contend that it is anomalous for commercial banks to show the full value of a borrowing country's promise to repay on their books when that debt may be heavily discounted on an outside market. In fact, the face value of the foreign debt of most of the Latin American debtor countries is already trading at substantial discounts in secondary markets. Prices in 1986 ranged from about 75 per cent for Brazilian debt to about 20 per cent for Peruvian debt. However, this would appear to be a very thin market, which one banker said was closer to "a custom swap market" than a true discount market. In practice, if Latin American debt could be traded freely, the price would probably be at an even greater discount than it now is.

The Committee recognizes that resorting to across-the-board write-downs by the banks would involve enormous practical difficulties. Within OECD markets, banks dealing with corporate debtors that are in trouble follow a procedure prescribed by the state regulatory authorities for handling non-performing loans. Normally at a certain point the creditor may sue for bankruptcy and the debt will then be written off on the best terms possible. There are also precedents for voluntarily reducing the face value of a loan. However, it is difficult to treat sovereign loans similarly. The Inspector General of Banks in Canada requires a bank that has written down a sovereign loan to apply the same rate to all other sovereign loans to the same country on its books. U.S. regulatory authorities take a similar position with their banks. Moreover, it is difficult for banks to differentiate between debtor countries; if they agreed to forgive loans to one Third World country, most other debtor countries would press for similar treatment. Even deciding on a discount value would be enormously difficult and would generate competitive pressure among Third World debtors, each of which would be pressing for the best possible terms.

In these respects the positions of banks and governments differ substantially. A creditor government can reduce or even forgive loans to Third World countries without affecting its viability. Banks are limited in the amounts that can be



written off from year to year. General write-downs would damage the debt-to-equity ratios of banks that were not heavily provisioned and could potentially undermine their very existence.

A major problem with simply discounting loans to developing countries is that the discounted debts retain their full face value in the hands of their new owners. Unless the discounting is associated with debt forgiveness or interest rate capping, nothing is done to reduce the amount owed by the borrowing countries and the main problem continues unaddressed.

#### **Japanese Banks and Third World Debt**

Japanese banks, estimated to hold over \$50 billion in Third World debts, are experimenting with a novel method of dealing with their problem loans to Latin America. Twenty-eight banks are establishing a debt-clearing agency, called JBA Investments, to be registered in the Cayman Islands. The banks will subscribe capital to the new agency roughly in proportion to the size of their loans. From the subscribed capital, the agency will buy Latin American debt of Japanese banks at market discount rates, allowing the banks to write-down loans on their balance sheets. The banks will be able to claim a tax loss equivalent to the amount of the discount. Any interest or principal the agency might collect on the loans is to be distributed as dividends to the 28 shareholder banks. Since dividends are taxed at a substantially lower rate than interest payments, the banks will enjoy an additional tax benefit.

For the Japanese banks, apart from these substantial tax advantages, their balance sheets will also be strengthened. At this stage, however, there is no discernible benefit to the debtor countries since the face value of the debt will not, at least initially, be reduced. The Japanese Foreign Ministry is claiming that the Japanese banks will, as a result of this innovation, be able to lend more new money to the debtor countries, but this is a statement that can only be demonstrated through the future performance of the Japanese banks. Nonetheless, the banks may be in a position in future rescheduling negotiations to offer lower interest rates on some problem debt.

According to early press reports, the initial capital subscription for the new agency will amount to between \$100 and \$300 million, which means that when the doors of the agency open it will only have the capacity to purchase a relatively small proportion on the estimated \$30 billion of Japanese banks' exposure in Latin American countries. Around \$6 billion of Mexican loans will probably be sold first.

Since this initiative was only revealed publicly early in March 1987 following Brazil's decision to suspend interest payments on its commercial bank debt and details of how the agency will work are still vague, there is insufficient information even to speculate on its efficacy. It would seem probable, however, that it will strengthen the competitive position of the Japanese banks, and it may increase the difficulty of maintaining international solidarity among the creditor banks.

The Committee had an opportunity to question Professor Peter Kenen about an idea he had put forward in 1983 to establish a new international financial institution, the International Debt Discount Corporation. The Corporation would be authorized to buy back Latin American debt at a discount and reissue these notes at longer maturities and lower rates. Professor Kenen said he still felt the idea could offer the best solution to the commercial bank debt question, but there was no political support for it in the United States, where it was perceived as "bailing out the banks". Moreover, it was probably not feasible in view of the Gramm-Rudman budgetary restrictions, he said.



## Chapter VIII

### THE CREDITOR GOVERNMENTS

---

Since the eruption of the debt crisis in 1982, the governments of the industrialized lending countries have been supportive of efforts to resolve the problem, but have generally preferred to remain in the background. These governments have encouraged the efforts of the IMF and the multilateral development banks. They have rescheduled their official debt through the mechanism of the Paris Club once agreements between the debtors and the IMF have been worked out; they have supported the case-by-case approach of the IMF. They have urged the commercial banks to reschedule their existing loans and to lend more money to problem debtor countries; some, including Canada, have pressed their banks to reduce their vulnerability by increasing their reserves and improving capital-to-assets ratios. They have urged debtor countries to adjust their economic and fiscal policies. OECD governments have generally welcomed the thrust of the 1985 Baker proposals, while eschewing radical remedial suggestions such as massive debt write-offs. Some creditor governments like Canada have forgiven in varying degrees the official debt of low-income African countries.

#### Access to Creditor Countries' Markets

Of all the alternatives for dealing with the debt problem, none would be more effective in the long run in reducing it to manageable proportions than a decision by the OECD countries to dismantle trade barriers. In order to increase their debt servicing capacity, the borrowing countries require high export growth to garner the foreign exchange with which to service their debt.

It is true that to some extent, the failure of Latin American and African debtor countries to increase their export earnings and establish a diversified export base is due to their own inward-looking, protectionist trade policies. By contrast, borrowing countries in Asia, such as Korea, which had built up strong export industries had room to manoeuvre when faced with repayment problems. As well, some problems are undoubtedly due to domestic policies such as inappropriate currency valuations. However, at the very time developing countries are in urgent need of earning foreign exchange through trade surpluses, industrialized countries faced with recessionary trends, higher unemployment and declining trade surpluses — and in the case of the United States, a massive trade deficit — are erecting imposing protectionist barriers around their markets.



An illustration of this protectionism has been the renewal of the Multi-Fibre Arrangement on textiles, under which increased protection has been provided to an already highly protected industry and one in which developing countries have a comparative advantage. Farm subsidies, quotas, import levies and export restitutions restrict Third World agricultural exports. Many industrialized countries protect themselves against imports of sugar, copper and other commodities from developing countries. An enormous variety of non-tariff barriers have proliferated across a wide range of products.

Mr. Conable commented that it was extremely difficult for the World Bank to press debtor countries to open their economies, reduce domestic subsidies and lower import controls when developed countries were moving in the opposite direction to restrict access to their markets. Mr. de Larosière referred particularly to textiles, footwear and a number of other products produced competitively by debtor developing countries and told the Committee:

If they do not find markets for those products, it is extremely difficult to see how the debt situation can be managed. It is very important because if . . . the markets where they could sell are not really open, it is very difficult to ask them to open up. (6:12)

The developing countries have an important stake in a successful outcome of the new GATT round of multilateral trade negotiations. For more than 35 years, the GATT has worked through successive negotiations to reduce barriers to international trade and to establish a framework of rules for multilateral trade relations. The result has been an enormous expansion of world trade. During the past decade, the GATT has been increasingly preoccupied with the emergence of developing countries and their trading problems. In the new round, its objective will be to build on and enlarge past achievements in the face of a proliferation of new protectionist measures. If these discriminatory measures instituted by industrial countries can be significantly reduced or eliminated and better access to OECD markets obtained, world trade will continue to expand and the prospects for developing countries will brighten enormously.

**The Committee concludes that, in the long term, the most constructive step that the creditor countries, including Canada, could take would be to improve the access of developing countries to their markets. This action would parallel the economic adjustment measures that debtor countries are being asked to make. It stands to reason that the debtor countries would find it easier to service their debts if they could increase their exports.**

## **Interest Rates**

Reductions in interest rate levels have the potential for significantly easing the burden of debt for Third World countries. The extent of the potential benefit can be appreciated by the fact that a reduction in short-term interest rates of 1 per cent represents a reduction of \$2 billion per year in interest charges on debt owed by the ten largest Latin American debtors. In Mexico's case it has been estimated that a 1 per cent drop in interest rates would be equivalent to a \$5 increase in the price of exported oil per barrel. During 1985, interest rates in fact fell by a little over 2 per cent, but real interest rates still remained high by historic standards.

The Committee recognizes the difficulties facing the major OECD governments in attempting to lower international interest rates and appreciates that no one country could effect the change alone, although obviously the impact of financing the huge U.S. fiscal deficit has a major effect. Nevertheless, the goal of reducing interest rates should be a priority for the OECD countries and would greatly benefit debtor and creditor countries alike.

**The Committee considers it important to stress that any improvement in economic performance that the OECD countries can achieve will indirectly benefit developing countries.** Success in lowering interest rates, reducing domestic deficits and generally in expanding their economies would improve the prospects for developing countries.

### **Denominating Debt in Dollars**

Mr. W.T. Brock of the Toronto-Dominion Bank drew the attention of the Committee to the disadvantage of linking the debt to a single currency. He provided members with copies of a speech he gave in 1985, in which he noted that the developing countries “bear a crippling burden when they entered the global recession with a single currency floating rate debt”:

Virtually all of the debt has been, and continues to be, predominantly in one currency — U.S. dollars. In retrospect, the U.S. dollar has proved to be the worst possible foreign currency for these debtors. Because of the incredible strengthening of the U.S. dollar in the past few years, foreign debt in local currency equivalents has escalated far more rapidly than would have been the case if a mix of currencies had been used.

The conclusions he reached were that the creditor countries “must endeavour to introduce changes that enable debtor countries to diversify their currencies and the interest rates they pay.” Working toward the goal of denominating the debt in a mix of currencies has the merit of reducing the risk for debtor countries of an unexpected rise in the debt level. However, while in the early 1980s the link with the U.S. dollar was detrimental, the Committee notes that since the autumn of 1985 the U.S. dollar has been substantially devalued and debtor countries have cause now to be grateful their debt is denominated in dollars rather than yen or D-marks. Moreover, the Committee is unsure whether a link to a basket of currencies is a realistic option since the international financial system treats the U.S. dollar as the lead currency.

### **Harmonization of Banking Regulations**

Several Canadian bankers emphasized to the Committee how the extensive variations in bank regulations, controls, provisioning requirements and tax treatment in different OECD countries make it more difficult to secure a positive co-ordinated response from commercial banks to the rescheduling process. For example, as indicated in the preceding chapter, U.S. authorities have directed U.S. banks to make loan provisions only in respect to loans to seven relatively small countries, whereas in Canada the Inspector General of Banks requires provisioning against loans to a basket of countries including major debtors. The accounting and tax treatment of loan losses can also vary significantly. U.S. regulators permit provisions to be counted as part of a bank's capital base, whereas in Canada they are deducted from consolidated assets. Canadian banks

can allocate some of the cost of provisions as a pre-tax expense, whereas some European banks can treat all general reserves as a business expense.

Although an exchange of information on these differences and their implications could help to ensure the adoption of policies that would work equally well in different countries, **the Committee considers that it would be desirable for creditor governments to go further and try to achieve a greater degree of harmonization of their bank regulations and their tax treatment of banks** and to reach agreement on a reasonable level of general provisions to be attained by all banks in OECD countries. But this should not be done by simply accepting “the lowest common denominator” of the current provisioning practices, as one banker warned might be a danger.

Fortunately, the process seems to be already underway. A tentative agreement was reached in January 1987 between the governments of the United Kingdom and the United States to establish a common regulatory system for the capital requirements of the banks, based on the risk involved in each bank's loans. Under this system, the greater the percentage of high-risk loans, the higher would be the requirement for increased capital holdings by the banks. Initial reactions by several Canadian banks were favourable to the proposed capital requirement and the Office of the Inspector-General of Banks welcomed it. The Committee considers that OECD governments should pursue this initiative by holding intergovernmental consultations with a view to concluding harmonization of banking regulations as soon as possible.

### **Increased Funding for Middle-income Debtor Countries**

In chapter four the Committee concluded that **a basic need at this juncture is to maintain a flow of fresh capital to Third World countries that have adjustment programs in place so as to give these programs the time needed to take effect.** The problem is to find a way to do this. The classical model would call for private investment to provide the major source of external funds required by the middle-income developing countries, with poorer countries continuing to look to ODA. But the overhang of bank debt, the lack-lustre performance of the world economy and the unpromising outlook for many debtor countries have created an atmosphere in which very little private investment is coming forward. This situation is not likely to improve greatly until the debts of the commercial banks have been reduced to manageable proportions. It is this gulf that must somehow be bridged and governments are best able to provide the funding needed, either directly or through the international financial institutions.

There has been a natural tendency for OECD countries to focus on the large problem debtors. For example, the Baker initiative has concentrated on 17 debtors, including many of the largest. These countries get the most attention because default or repudiation by one or two of them could threaten the international financial system. This means that the smaller debtors may be neglected, even when — as is often the case — their needs are relatively greater. Since there are limits to the amount of resources that OECD countries are prepared to put forward to alleviate the debt problem, there is a danger that too high a proportion of those resources will be concentrated on the largest problem debtors.



The current rescue package for Mexico illustrates this concern. It provides for substantial funding from the World Bank, the IMF and the IDB, concessional financing from U.S. government agencies and very considerable new monies from commercial banks on relatively favourable terms. (See page 26) It is of central importance to help Mexico resolve its debt problems; Mexico must not be allowed to collapse. But in the process Mexico will receive a high proportion of the monies which governments, the international financial institutions and commercial banks have been prepared to devote to the debt question. The financial package negotiated with Mexico in July 1986, represented almost one-third of the capital called for by the Baker initiative. This does not mean that Mexico is getting too much. Rather, the Committee concludes that lending countries are going to have to devote more funds than they anticipated to dealing with debt problems on a world-wide basis.

The commercial banks have been widely criticized for lending too much to Third World countries in the past. This report has detailed how the banks came to make such large loans and how, in the case of Mexico, they eventually became trapped holding 80 per cent of that country's total debt. Bearing this recent history in mind, **the Committee questions whether it was wise to push the banks to put up so much new money for Mexico** — more than 50 per cent of the package — particularly since repayment is spread over a relatively long term: 20 years with a seven-year grace period for principal. The traditional role of commercial banks should be short-term lending to grease the wheels of commerce. Investment funds should come from capital markets. At this juncture, **the Committee believes that the OECD countries should continue to work towards enabling the banks to extricate themselves gradually from their current Third World lending difficulties.** In subsequent negotiations with other problem debtors, somewhat less emphasis should be given to new lending by the commercial banks than in the 1986 negotiations with Mexico, and more emphasis to lending by the creditor governments and the international financial institutions.

In the past, developing countries have often discouraged private investment, particularly from abroad. However, attitudes are changing and this report has described some new mechanisms being developed within the World Bank to promote private investment in developing countries. A number of middle-income developing countries are now showing considerable interest in securing foreign direct investment, particularly since the kind of investment being proposed caters to local and regional markets and would not involve large-scale commodity developments intended for export to developed country markets. Unfortunately, at this time, only relatively few countries are able to attract such funds. However, as this kind of change can only develop slowly, in the Committee's opinion more support should be given by the governments of industrialized countries to the new instruments being put in place by the World Bank's International Financial Corporation for promoting private investment in Third World countries. To the extent that this additional private investment occurs, the commercial banks could gradually reduce their exposure and return to their traditional role of short-term lending.

For most debtor countries, however, such sources of financing are likely to be inadequate and slow in coming. There is an immediate need for increased funding

from sources other than the banks and private investors. Export credits represent about 18 to 20 per cent of developing countries' long-term debt and have been a significant source of project finance for many developing countries. The level of official or officially-supported export credits from OECD countries to developing countries dropped by almost half between 1981 and 1983. The World Bank has noted that there have been many cases where export credits supported poorly designed projects and led to overpricing of goods or to corruption. It has also pointed out that some countries have no machinery for reviewing or controlling the use of export credits. Nonetheless, whether or not some earlier export financing is judged to have been appropriately and wisely spent, the decision of OECD government agencies to restrict or cease export financing has added to the debt service burdens of debtor countries.

**Without export credits it may not be possible for problem debtor countries to import the equipment and materials required for development projects. At this time governments and other agencies are better placed than the commercial banks to extend credit to debtor developing countries. For this reason, the Committee considers that the governments of the creditor countries should encourage their official export agencies to resume and even increase their export credits and insurance coverage to those countries that have implemented serious economic adjustment programs endorsed by the IMF or the World Bank.**

While creditor governments are in a position to increase the funds available to their export credit agencies to finance trade flows, it is not appropriate for them to become involved in longer-term lending directly to middle-income Third World countries for development purposes. OECD governments might sometimes be tempted to use such lending to promote their own exports. Furthermore governments individually are not in a position to negotiate conditionality for their loans. **Instead the Committee thinks that governments should greatly enlarge their funding of the World Bank so that the Bank would be able to increase its lending and relieve some of the pressure on the commercial banks to put up new money. This would require committing substantial additional sums to official development assistance (ODA), and earmarking them for multilateral disbursements.**

In the Committee's opinion this increased funding to permit substantially increased lending by the World Bank has the attraction of simplicity. No new institutions need be created, debtor countries would be assisted in servicing their debts and the exposure of the banks could be gradually reduced. The main difficulty would be the anticipated opposition of the U.S. government, which is meeting Congressional resistance over a modest GCI for the World Bank. The obstacle should not be underestimated; it would be regarded by some U.S. critics as "bailing out the banks". But the Committee sees this increased funding of the World Bank as a feasible and useful step and urges the Canadian government to advocate such a move.

In looking for additional funding sources, there have been a growing number of suggestions that Japan, currently in the strongest position financially of any creditor country, should increase its financing to debtor countries, both through bilateral and multilateral channels, thereby helping to fill the funding gap. It is commendable that Japan has begun to respond. In October 1986 it increased its share in the most recent IDA replenishment and in December it agreed to lend the

IMF 3 billion of special drawing rights to help the Fund's support of adjustment programs. The Committee considers that the international financial institutions could be strengthened further by the provision of additional contributions by Japan and other creditor countries that have strong balances of payments.

### **Assisting Low-income Countries**

Mrs. Catley-Carlson, President of CIDA, pointed out that creditor governments have the possibility of offering poorer debtor countries relief on their ODA debts in three ways: easier terms for debt reschedulings, including moratoriums on debt payment for extended periods; increased financial assistance to help service existing ODA debt while leaving a margin for investment; and forgiveness of the debt by transforming past ODA loans into grants. Only one of these approaches depends on additional ODA funds. Most debt relief by creditor countries has been offered by rescheduling on a case-by-case basis within the Paris Club context. The exceptions are actions by countries including Canada that in 1977 offered forgiveness of the outstanding debt of eight of the poorest African states, the 1986 decision by several countries including Canada to provide all future ODA in the form of grants, and the 1986 offer by Canada and several countries of a 15-year moratorium on debt interest payments. Official debt reschedulings have increased dramatically in the last few years and debtor countries are having their debt rescheduled a second and third time. However, at no time have Paris Club schedulings reduced, written off or forgiven official debt obligations, although they have stretched maturities and, in the case of Ecuador in 1985 and Ivory Coast in 1986, offered a multi-year rescheduling agreement.

**The Committee endorses the announcement in the 1986 budget of the Canadian government that henceforth all ODA will be entirely on a grant basis rather than on a partial grant and partial loan basis, as was the case previously. The Committee also commends the 1986 Canadian offer to low-income African countries of a 15-year moratorium on debt interest payments for Canadian ODA. These are positive steps to relieve the burden of official debt repayments from the low-income developing countries. As a way of softening the rescheduling conditions for these countries, the Committee would like to see other OECD governments adopt, as a minimum, policies similar to the 1986 Canadian offer of a 15-year moratorium on the interest payments on their official loans. So far the Netherlands has taken similar action and a number of other countries are looking favourably at this initiative. Further, those OECD countries that have not yet done so, should be encouraged to emulate the 1977 action of some countries including Canada that wrote off or converted to grants all existing loans to the least developed countries. Several countries have gone even further and are working toward debt forgiveness to low-income countries on a broader scale. The Committee has learned that the U.K. government, on a case-by-case basis and subject to a prior IMF agreement, has forgiven the debt of eight hard-pressed countries in Africa and Asia. Germany has introduced an intermediate scheme involving partial forgiveness, by which interest payments on official debt may be written off under certain conditions. Another alternative device to relieve the low-income debtor countries is being applied experimentally by the United Kingdom, which is permitting these countries to repay their debt in their own currencies. The result is that they avoid a drain on scarce foreign exchange.**



These approaches could, if implemented, offer some breathing space to hard-pressed, low-income debtor countries.\* At the time Canada announced its offer for a debt moratorium, the responsible Minister, the Honourable Monique Vézina, suggested that the offer might also eventually be extended to others of the poorest countries in areas beyond those in sub-Saharan Africa. There are a number of other severely disadvantaged countries in the Caribbean, for example, that could benefit from a similar moratorium. The Committee urges the Canadian government to examine the cost of these and similar proposals with a view to possible implementation where appropriate. In the Committee's opinion, the general approach reflected in these actions and suggestions realistically faces up to the fact that loans to the poorer countries are unlikely to be repaid.

### Increased Share of ODA through Multilateral Channels

In order for Canada to fund increased multilateral disbursement out of the existing appropriation, it would be necessary to increase the share of ODA being directed to this channel. In the past, around 1978-79, Canada used to disburse almost 25 per cent of its ODA through multilateral development banks. The Committee proposes that Canada revert to this goal, in line with its recommendation that funding for the World Bank should be substantially increased. In making this proposal, the Committee does not intend to imply any criticism of CIDA's effectiveness in disbursing bilateral development assistance, which is a subject not included in this study. Rather, the decision reflects a judgment that at the present juncture, the Bank must be given the means to increase its lending to problem debtor countries that are prepared to make structural adjustments to their economies. This recommendation for increased funds applies not only to the World Bank proper, but to its subsidiary, IDA. Accordingly, **the Committee recommends that the proportion of Canada's ODA committed to the multilateral development banks, which now stands at just under 19.4 per cent, should be increased to around 25 per cent.**

It would be possible for the Canadian government to divert sufficient funds from the bilateral aid program to achieve the increased funding of the multilateral financial institutions that this report recommends. However, it would be preferable if the government could find the means to accomplish a small real growth in Canadian ODA each year.

In the budget of May 1986, the Canadian government announced that it was postponing the undertaking made only a year before to raise the share of GNP devoted to ODA to 0.7 per cent by 1990. As part of its campaign to cut the deficit, the government decided to postpone the date for reaching the 0.7 per cent target to the year 2000 and to hold ODA to the present share of about 0.5 per cent of GNP until 1990.

A troubling feature of this decision in the Committee's judgment is the fact that the real level of Canadian development assistance will remain static until

---

\* The Committee notes that on April 2, 1987, the Secretary-General of the United Nations sought advice on new ways to assist low-income African debtor countries when he appointed a ten-person Advisory Group on Resource Flows for Hard-Pressed African Countries.

1990. Even more troubling, however, is the prospect, if past history is a guide, that come 1990 the government of the day is likely once again to decide to postpone any increase in the proportion of GNP going to ODA. Even though in 1975 the government had committed itself to the 0.7 per cent target, no date had been specified for reaching it, and in fact the per cent of GNP declined for five successive years. As Table 10 indicates, the per cent of ODA peaked at 0.53 in 1975-76 and has not yet regained the 1975-76 level. With a continuing large deficit and so many other demands on the government's revenues, the risk remains that history will repeat itself in 1990 and a real increase in ODA would again be postponed.

**TABLE 10**  
**Canada's Official Development Assistance**

<b>Fiscal Year</b>	<b>Volume (C\$ millions)</b>	<b>Per cent of GNP</b>
1974-75	750	.49
1975-76	910	.53
1976-77	972	.49
1977-78	1,045	.49
1978-79	1,149	.48
1979-80	1,219	.45
1980-81	1,227	.40
1981-82	1,403	.41
1982-83	1,563	.43
1983-84	1,814	.46
1984-85	2,087	.49
1985-86	2,174	.48

To ensure that this does not happen, the Committee recommends that the government in its next budget commit itself to increase the funds devoted to official development assistance by annual increments, spread over 13 years, to achieve the 0.7 per cent of GNP target by the year 2000. Not only would such an approach be easier to manage financially, since the annual increments would be small, but it would also put the government in a position to urge other governments to increase their real contribution to development assistance. While it is not possible to calculate the increments precisely because the growth of GNP cannot be accurately predicted, the goal of small annual increments should be accepted.

### **Involvement of Creditor Governments**

Apart from the exceptions relating to the poorest sub-Saharan African countries all OECD governments have resisted any suggestion that debt forgiveness and direct creditor government involvement could be policy options. It is instructive to review some inter-war experience involving sovereign debts. After unsuccessful efforts following the onset of the great depression to collect the debts built up by allied governments during World War I — efforts which failed, although they did bring down the Herriot government of France — the United

States government finally gave up the attempt in 1933. Similarly the efforts to collect reparation payments from Germany during this same period had disastrous economic and political consequences. Unfortunately that policy was only abandoned after Hitler had risen to power. These two episodes illustrate the consequences of insisting on the payment of obligations beyond the economic capacity of debtors to pay.

As has been pointed out in chapter four, the effect of the huge debt overhang has been to discourage entrepreneurs in problem debtor countries from proceeding, even with clearly profitable investments, for fear that the economy will collapse around them. The psychological effect of the debt burden is to create an environment of pessimism which nullifies many of the potential advantages of the adjustment policies that these countries have adopted. It is now evident that the Baker initiative, by failing to address the issue of debt overhang, has not generated the climate of hope and optimism which is the necessary foundation for any successful adjustment policies.

Indonesia's relatively successful experience in recovering during the late 1960s and early 1970s from the disastrous economic conditions and substantial intergovernmental debts left by President Sukarno shows what appropriate policies can achieve, even though the scale of its debts did not compare with current debt loads. The successor Indonesian government was offered loans on generous terms with a low interest rate, several years of grace on interest and principal payments and no compounding of interest. Subsequently under a long-term rescheduling arrangement negotiated in 1970, Indonesia was given the right, in the event of a shortfall in export earnings, to postpone up to three annual payments. This was an approach borrowed from an earlier Anglo-American loan agreement of 1946. The Indonesian economy has since performed well, combining low inflation with high economic growth.

In the cases noted above, the obligations were all held by governments. Payment problems can be much more easily handled where sovereign debt is involved, as governments can decide either not to press their claims or even to forgive them; further, governments can absorb the consequent losses.

The current problem facing the international financial community is much more serious than any similar situation faced previously, not only because of the size of the accumulated debt, but also because so much of it is held by commercial banks. Banks operate within highly regulated environments, which limit their freedom of action. Moreover, being commercial institutions, their capacity to absorb losses is limited, if their financial viability is not to be dangerously weakened and public confidence in them undermined.

It would be possible for states to intercede and to assume, in any one of a number of ways, all or part of the debt of the commercial banks or, alternatively, to support the banks with guarantees. The difficulty with such an approach is that it could open the door to the criticism that governments were "bailing out the banks", that is, rescuing them from the consequences of past errors. However should the debt problem deteriorate to the point where the viability of banks was at risk, the Committee believes that government intervention would be preferable to massive bank failures and that such action would receive public support.



It would be a calamity if conditions reached the point where government intervention were required to prevent major bank failures. Responsible governments should take timely corrective action to ensure that such a situation never occurs. Fortunately there are ways in which governments can act that would support the position of the banks without directly raising the issue of bank "bail out". For example, increasing funding for the World Bank so that it could lend more would relieve some of the pressure being experienced by the banks to make new loans available. Governments could also modify the tax treatment of banks' general reserves so as to encourage them to make provisions.

**The current difficulties between debtors and creditors are capable of threatening the underpinnings of the world financial system. To avoid serious disruptions to their own domestic economies, the Committee considers that creditor governments will have to participate more directly in the management of the debt problem.**

### **Dialogue with Debtor Countries**

Despite the relatively low profile role the creditor countries have played, it is to them that the borrowing countries are now increasingly turning because ultimately they control the banks and the international financial institutions. To make their case, they maintain there is a need for an international conference on the debt question. As mentioned in chapter four, in 1985 the ministers of the heavily indebted Latin American countries called for:

a political dialogue . . . between the creditor and debtor countries, a dialogue that must be structured and pursued in an appropriate forum so that the specific problems posed to both sides by the crisis of development of the developing countries can be addressed.

Generally, OECD countries have resisted this idea of an international conference with debtor countries, largely out of concern that developed-versus-developing country confrontations in such a forum might render the resolution of problems more, not less, difficult. They may also fear the formation of a debtor "cartel", although it must be pointed out that, in the main, debtor countries have acted responsibly. They have recognized that it is not in their interest to combine in a confrontational way or to organize a concerted debt repudiation, an approach advocated by Fidel Castro of Cuba which Latin American governments appear to have rejected as mischief-making.

The Committee considers that the time may have come for creditor governments to lift their objections to direct dialogue with debtor governments. The position of a number of democratic debtor countries is becoming immensely difficult, and their governments are being strongly criticized. Opposing groups are pressing for radical unilateral action against the creditors, whom they blame for slow growth, falling standards of living and rising unemployment. Recently, in several debtor democracies, riots have broken out when groups demanded better food conditions and economic assistance. In certain instances, the creditors, the banks and the OECD governments, as well as the IMF, are popularly perceived as uncaring, complacent recipients of huge outflows of funds from the Third World.

This report has concluded that creditor governments should become more active and direct participants in the management of the debt question. Too much is at

stake for matters to be left solely to negotiations between the commercial banks and the debtor countries, with the IMF acting both as an intermediary and a support system. While each debtor country's position has unique features, there are many common elements that should be aired in a dialogue between debtor and creditor governments. Some likely subjects for review would be the increased use of multi-year reschedulings of official debt and bank debt, experiences with structural adjustment policies, the possibility of interest rate capitalization, the economic consequences of debt overhang, the prospects for a reduction in interest rates, the role of export credits, and the implications of making interest payments in local currency or of linking debt payments to export revenues or to commodity prices.

The Committee believes that discussions between debtor and creditor governments would serve a useful purpose. Debtor and creditor governments represent two solitudes. Discussions could make possible increased understanding of the difficulties at the highest political levels on both sides. They could lead to the building of a consensus that could strengthen commitments on both sides for an agreed debt strategy. Under severe political fire at home to take drastic action, some debtor governments are feeling isolated and uncertain as to which way to turn. Discussions would help them hold to a more moderate course. Some established democratic debtor governments are coming under very sharp attack and several new Latin American democracies appear vulnerable. Evidence that creditor governments understood their plight could help these debtor governments to stand up to pressure.

The Committee considers that such discussions might be organized by the Interim Committee of the IMF with the World Bank also involved. Possibly a special committee could be established within this body that could structure the creditor country/debtor country debt dialogue on a regional basis, since the Latin American debt problems are so different from those of low-income Africa.

**The Committee recommends that the Canadian government publicly endorse and advocate the principle of a dialogue within the IMF's Interim Committee involving creditor and debtor governments.**

### **An Advisory Group on International Indebtedness**

In addition to meetings between creditor and debtor countries at this time to try to discuss the various dimensions of the debt issue, the Committee sees a need for an ongoing source of advice on these problems. It is with this purpose in mind that the Committee recommends the creation of a small group of distinguished persons from North and South which might be known as the Advisory Group on International Indebtedness. They would be appointed in an advisory capacity, perhaps by the Interim Committee of the IMF or by the Development Committee of the World Bank and the IMF acting jointly. The tasks of this Advisory Group would be: to monitor the evolution of debt problems; to relate them to other aspects of the world economy; to comment on the performance of the IMF and the World Bank and their shortcomings; to strengthen the commitment of debtor countries governments to better management and adjustment; to increase the awareness of the problems of debt particularly of the poorest countries; and to help focus the attention of creditor countries on remedial measures.

This Advisory Group on International Indebtedness would not be expected to produce a single report, as the Pearson and Brandt Commissions on development assistance had done, nor to become a party to individual rescheduling exercises. It would advise both on official debt as well as debt to the commercial banks. Its function would be international facilitation and mediation between the public and private interests that are implicated in the debt question. The Interim and Development Committees are precluded by their membership and their mode of operation from playing this role and there is no other international institution able to perform such a function.

An Advisory Group with such a mandate and composed of prominent and knowledgeable persons drawn from the various interest groups in a number of countries could, through the quality and detachment of its advice, help to build a better perception of the commonality of interests as between the principal actors. It could also place issues and specific cases in a broader and longer-term perspective. For a problem with such potentially grave implications for the future health of the world economy, an Advisory Group on International Indebtedness could provide the new synthesizing approach that is needed.

**The Committee urges the Canadian government to press on its six Summit partners and at OECD Council meetings the need to create an Advisory Group on International Indebtedness.**





## Chapter IX

### MANAGING THE DEBT PROBLEM: THE COMMITTEE'S APPROACH

---

For almost five years the Third World debt problem has been a dominating feature of the international economic landscape. A series of rescheduling negotiations, almost all led by the IMF, have to date succeeded in averting a breakdown of the international financial system with the devastating consequences that would result from such a development. Over time, the commercial banks have slowly been able to reduce, to a greater or lesser degree, their exposure by increased provisioning and improving the ratio of their capital to their assets, that is, to their outstanding loans. However, Brazil's decision in February 1987 to suspend interest payments is recent evidence of the continuing seriousness of the Third World debt problem.

During this period, developing countries have had to operate their economies without the huge transfusions of loans that became such a feature of their economic activity in the 1970s. In spite of some success in reducing imports and even in generating balance-of-payments surpluses, most of the 57 problem debtor countries have not been able to pay interest on their debts on a steady, ongoing basis, let alone achieve any substantial reduction in the principal owing. Most of them have been seeking some form of relief.

The hope is not being fulfilled that the combination of restraint measures undertaken by debtor countries with rescheduling arrangements and some additional loans made available by the commercial banks and the international financial institutions would create conditions under which the debt problem would become manageable for most Third World countries. Instead, debtor countries are becoming increasingly insistent that they cannot manage their debts without some relief or further assistance. What has been needed are some success stories, some kind of light showing at the end of the tunnel, and for a while it seemed that Brazil would serve that purpose. In these circumstances it was hardly surprising that the sharp deterioration in Brazil's export performance, followed quickly by the decision to suspend interest payments on most of its huge debt, should have caused the mood with respect to the debt problem to become even grimmer. With current payments of principal and interest of Latin American debtors projected at over \$94 billion for the years 1987 and 1988 alone, the view that a new approach to the problem is needed has been gaining strength.

The outcome of the new round of negotiations that will be required with Brazil cannot be anticipated. It is uncertain, for example, whether the banks can be persuaded to put up new loans in addition to agreeing to rescheduling outstanding

debt on the scale they did with Mexico. It was nine months after the first announcement of an agreement with Mexico that the final terms with the commercial banks were worked out. Furthermore, some of the steps taken by Brazil, such as stockpiling wheat and recalling oil tankers to avoid sequestration, suggest a determination by that country to gain longer-term relief than Mexico achieved, which could result in tougher and more protracted negotiations.

The Committee understands that ministers responsible for public finance in OECD countries must always weigh their words very carefully. They cannot make public statements that would indicate anything other than that the debt situation is manageable and in hand for fear of worsening the present situation. By contrast, financial writers and columnists in the daily press very often and quite casually refer to Third World debt as something that "everyone knows will never be repaid" or words to that effect.

The Committee stands somewhere in the middle. It is not in a position to be as casual as some in the media, nor are its responsibilities of the same nature as those of ministers. It is from this vantage point that the Committee's observations are addressed.

### **Some Basic Policies**

At this difficult period when hard bargaining between the several actors can be expected, it is important to reaffirm the need to pursue a few basic policies.

The lower levels of economic activity that have prevailed since 1980, reflected in diminished international trade and reduced commodity prices, constrain every effort to resolve the debt problem. The Committee has already asserted in chapter eight that the most helpful action that creditor governments could take to support the efforts of the problem debtor countries to meet their obligations would be to adopt measures to improve the performance of the world economy. Specifically what is needed are sustained and co-operative efforts to lower interest rates or at least keep them at present levels, to control inflation, to reduce deficits and generally to promote growth.

Debtor countries would also benefit enormously from improved access to the markets of the OECD countries rather than facing increasing protectionism as has been the experience in the recent past. The Committee has stressed in the preceding chapter the need for creditor countries to open their markets to developing countries' imports. If the indebted developing countries are to grow and be able to service their debts, they must be able to export. It needs to be recognized that the preferential tariffs granted in the past are losing their beneficial effect for the developing countries in the face of a growing array of quotas, subsidies and other non-tariff barriers. Canada is by no means a shining example of open access for developing country exports, as exemplified by its participation in the Multi-Fibre Arrangement governing textiles and clothing, which will result in continued barriers against these Third World imports.

The Committee urges the government of Canada to recognize the mutual benefit that can be derived from further measures it might take to increase



market access to indebted developing countries. In addition to improving the prospects for repayment of debt to Canadian commercial banks, such steps could strengthen the economies of these countries and possibly open markets for Canadian exports.

The problem debtor countries must, for their part, persist in their own efforts to improve their economic performance. This report recommends in chapter four that an essential element of any debt strategy must involve significant adjustments in the economic and fiscal policies of these countries.

### **Need for a Modified Debt Strategy**

Beneficial as policies such as those cited above can be, the effects of structural adjustment measures by debtor countries and trade liberalization actions by creditor countries are long-term. Action is needed in the shorter term to improve the situation of the peoples and governments of the debtor countries, on whom the current approach to debt management strategy has placed great strains. By comparison, although the commercial banks remain very vulnerable, provisioning and increased capitalization have reduced their exposure considerably in the past five years; while the total debt has not been diminished, they have generally continued to receive substantial interest payments. (See Table 7, p. 61) Creditor governments for their part, have found the debt strategy acceptable so far, in that they have largely succeeded in avoiding direct involvement. Indeed, the initial reaction early in 1987 of the U.S., British and Japanese governments to the efforts of the Brazilian foreign minister to enter into direct discussions with them on his country's debt problem was to reject his proposals for government intervention and to insist that he deal directly with the commercial banks.

Dissatisfaction with the current approach has been voiced primarily by debtor countries, which see that five years of restraint on their part have not reduced the size of their debt burdens. At the same time, real living standards have declined. In this difficult situation, debtor governments which may be contemplating discontinuing the payment of interest on their debts, face the risk of a cut-off of credits in the future or the threat of possible retaliatory action by creditor governments in the form, for example, of reduced aid. Will these risks persuade debtor countries to continue to make efforts to adjust their economies, while struggling to maintain an export surplus sufficient at least to keep paying interest on their debt?

In 1987 Brazil, having experienced a sharp decline in its reserves from \$9 billion to \$4 billion in six months, chose arbitrarily and unilaterally to suspend interest payments as a way of strengthening its negotiating position. The question that Brazil has posed by its actions is whether a debtor government in serious financial and political difficulties can be persuaded to reimpose strict limits on domestic consumption and resume debt service without some agreement by its creditors to make its debt load more manageable.

The situations of debtor countries vary enormously, ranging from the countries — mostly in Asia — that have strong export sectors and whose debt is generally manageable to the other extreme, the poorer developing countries, which are concentrated in sub-Saharan Africa. Many of the latter are simply unable even to

pay interest on their debt, which is largely sovereign. The decision of Canada and other countries like Sweden and the Netherlands to forgive the debt of the poorest countries and offer aid in the form of grants is the most enlightened response to their desperate needs. Most of the debt of sub-Saharan Africa must be treated as an aid problem and new capital must be channelled through the international financial institutions.

This leaves the middle-income debtors, most of whom are Latin American countries whose debt is large and owed principally to commercial banks. Providing interest payments are made regularly, the banks will undoubtedly be reasonably accommodated. OECD governments and large corporations carry substantial debt, much of which is never retired but simply rolled over at regular intervals. Given an average inflation rate of 4 per cent, the real value of loans would be halved every ten years, and with regular provisioning at the rate of 3 to 4 per cent of problem debt, the banks can look forward within a decade to being in a much improved situation.

The crucial question that the international community must resolve relates to what will happen to the middle-income debtors during that decade. Can they be persuaded to restrain demand, limit imports, and make steady interest payments? Did the debt strategy, adopted during the 1982 negotiations with Mexico, facilitate or encourage the adjustments in the economies of the debtor countries? Will new capital, as proposed in the Baker initiative, be sufficient to promote growth? Will capital be forthcoming in the necessary amounts? Or is the debt burden itself an impediment to growth and, if so, what can be done to reduce that burden?

These are the questions that the Committee has debated at length during its hearings and in the extended discussions that ensued as it prepared this report. In general terms, the Committee's position is that **the case-by-case approach, which has served a useful purpose so far, must be modified to deal with the evolving debt problem. The debt strategy pursued since 1982 needs to be supplemented by arrangements for an increased flow of funds through international agencies and creditor governments to debtor countries.** Fatigued by the effort of five years of restraint, how can the governments of the debtor countries be expected to find the will to carry on for another decade? Even if they were prepared to try, the Committee is concerned that their economies would be savaged in the process, which would ultimately result in great harm to the world economy as a whole. Further, who can foresee what damage to emerging democracies would result?

It was these uncertainties that caused the U.S. Administration in 1985 to propose the Baker initiative. The intention of the proposal was to achieve an increase in the flow of capital to debtor countries to make up in part for the vital fluids being drawn out of those countries through debt service. The assumption behind Secretary Baker's proposal was that private capital could be persuaded to flow back to those countries that had adopted effective adjustment programs. But neither has happened.

The reasons for the shortcomings of the Baker initiative highlight the key element in the Committee's analysis. The problem that the Committee has identified as being absolutely central results from the huge debt burden which is

so pervasive that it seems to discourage all investment and to make growth virtually impossible, even in debtor countries that have adopted effective adjustment policies. It is essential to find ways to reduce the debt overhang in order to provide encouragement to problem debtor countries to persist in economic adjustment policies and to create conditions in which private investment might be resumed. The simple truth is that without hope there will be no growth, and the present size of the debt burden is so great that it is extinguishing all hope.

Governments must face up to this situation and draw the appropriate inferences. In the Committee's judgment, **an effective debt strategy for middle-income debtor countries must have two broad thrusts.**

**First, a substantial flow of new funds must be generated to debtor countries that have committed themselves to effective economic adjustment policies.** The Baker initiative recognized the need, but it was deficient in relying too heavily on funding from the commercial banks. This report recommends that a larger proportion of new funds for middle-income debtors must come through the World Bank, IDA and the multilateral development banks.

**The international financial institutions are the major vehicle by which such transfusions of fresh capital could be made** and to this end the role of these institutions should be enhanced and their resources significantly increased. Only these organizations have the independence, the standing and the technical capability to make loans to debtor countries conditional on their making meaningful structural adjustments.

The poorer debtor countries, whose debt stems predominantly from official assistance rather than bank loans, cannot aspire in the short-term to become internationally competitive. Creditor governments should provide new aid to these countries in the form of grants, as well as forgive earlier aid or at least offer a moratorium on debt service.

**Second, an effective debt strategy must provide some way to reduce the debt burden of middle-income countries to more manageable proportions. Since the funds that can be made available through the multilateral financial institutions to debtor countries are likely to be insufficient, they have to be supplemented by some form of debt relief.**

As was pointed out in chapter seven, there is the possibility of "ad hoc" write-downs of debt in specific circumstances, either directly or through the deferral of payments or the reduction of interest rates. **Banks that have substantial provisions could achieve such write-downs without lowering their capital-to-assets ratios.** However, since banks in OECD countries find themselves in very different positions, the Canadian government should press for agreement among its OECD partners for a reasonable level of reserves so as to make it possible for the banks in creditor countries to defer payments or reduce interest rates.

The Committee strongly supports the steps taken by Canadian banks to strengthen their capital bases and to increase their loan-loss provisions. Should the Canadian banks continue over the next few years to add to reserves and capital at a rate comparable to that at which they have been doing so during the last couple



of years, their vulnerability to default abroad would be progressively reduced. Also, as has been mentioned, even moderate inflation can be expected to erode the real value of the debts. So convinced is the Committee of the importance of substantial reserves that it considers that **the Inspector General of Banks should raise the targets for Third World debt provisioning by banks, which were established in the autumn of 1986.**

The Committee recognizes, however, that Canadian banks are already suffering from having to write down substantial losses on farm, real estate and oil industry loans in Canada and the United States. Any increase in the target established by the Inspector General would of necessity add to the banks' costs. To make it easier for banks to absorb the extra cost of provisioning, **the Committee recommends that the Canadian government should modify the regulations governing the tax treatment of reserves in Canadian banks to permit the full costs to be treated as business expenses, until the Third World debt problem has assumed manageable proportions.**

### **Government Participation in Negotiations**

Increased provisioning represents a concrete and uncontroversial step toward making possible some eventual debt relief for debtor countries. In the event that conditions should deteriorate to the point where more drastic action by creditor governments might be required, this report has referred to a variety of proposals involving the participation of creditor governments in arrangements designed to achieve some measures of debt relief. (See chapter 7) Extensive negotiations among creditor governments, debtor governments and the commercial banks would be required to reach agreement on which measure to adopt. While the Committee does not intend to recommend any particular proposal, it is convinced that **creditor governments should be formally represented in future negotiations on debt problems in acknowledgement of the seriousness of the situation and in recognition of the fact that they may have to become directly involved in the search for ways to reduce the debt burden. Furthermore, to avoid disruptions in their own domestic economies, creditor governments must be prepared to join with debtor governments and the commercial banks in carrying a part of the debt burden.**

The Committee judges that there are some principles regarding possible write-downs of bank debt that the Canadian government should bear in mind in any negotiations that might ensue:

- Any proposal either to create a new international institution or to modify the Articles of Agreement of one of the existing international financial institutions in order to manage a debt write-down option has the serious disadvantage that it could take a year or two to secure international ratification at a time when urgent action might be required and therefore it may be necessary to use existing institutions as presently constituted.
- Partial, as distinct from comprehensive, guarantees to the banks by governments or by a World Bank agency could be justified if, in return, banks would agree either to significantly reduce the principal owed by problem debtor countries, or to cap interest rates at levels which are more compatible with historic levels.

- The acquisition of some bank debt at a discount either by existing international financial institutions or even by governments has an advantage over guarantees in that it makes some debt forgiveness easier should this option be judged to be necessary.

### **A More Prominent Canadian Role**

Canada has a very substantial stake in the good management and ultimate resolution of the Third World debt problem. Canadian banks are heavily involved and, as a major trading nation, Canada suffers from the diminished levels of trade and prosperity to which the debt burden directly contributes.

As one of the seven countries participating in the annual Economic Summit meetings, Canada has an opportunity to contribute actively to the responsible management of the world economy. The Committee urges the Canadian government to ensure that the Third World debt question occupies a central place on the agenda of the 1987 Venice Summit. The government should encourage its Summit partners to take a realistic and enlightened approach to debt problems.

While not seeking to exaggerate Canada's influence in this field, the Committee considers that in the past Canada has had too low a profile. **It urges the Canadian government to take a leading role in efforts to build a consensus — within the World Bank, the IMF and the OECD — in favour of ad hoc measures of debt relief and an increased lending role for the World Bank.** The health of the Canadian economy and the viability of the Canadian banks are closely tied to a favourable resolution of the debt problem.





## Chapter X

### CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

---

By 1986, external debt of Third World countries had risen to over \$1 trillion. This debt has been incurred by developing countries that have borrowed from commercial banks, creditor governments, the IMF, the World Bank and the regional development banks. Over half of this debt — \$566 billion — is owed by 57 debtor countries that have problems meeting their payments. Two-thirds of the problem debt is owed by Latin American countries, much of it to commercial banks in OECD countries. Canadian banks alone have lent over C\$27 billion to countries now having debt servicing problems. This situation has caused the commercial banks to experience a fall in income and the international financial system is under strain. Another component of the problem is the debt owed to creditor governments by developing countries; known as official debt, it constitutes an extremely heavy burden for many low-income countries, particularly in sub-Saharan Africa.

The size of the problem debt is growing while the capacity of many debtor countries to make payments is diminishing. The Third World debt problem is serious, complex and worrisome to developing and developed countries alike.

A problem as complex and serious as the debt question can only be reduced to manageable proportions through comprehensive and integrated policies worked out and adopted by the principal actors involved, including the debtor countries, the international financial institutions, the commercial banks and the creditor governments.

#### The Debtor Countries

- In order to promote stable economic growth, middle-income debtor countries must be prepared to persist in sound economic adjustment measures developed by the IMF, the World Bank and private economic research institutions, including to:
  - adopt and maintain competitive exchange rates
  - encourage savings and productive investment
  - institute sound budgetary controls in order to reduce deficits
  - make their economies more market-responsive
  - improve their export performance
  - encourage private capital inflows
  - exercise restraint in the use of subsidies
  - divest inefficient state enterprises (page 53)

- It is essential that developing countries introduce measures to discourage capital flight, including an appropriate exchange rate. (page 54)
- The Committee took note of the difficulty for any country of maintaining sustained per capita growth if the level of population expands faster than economic development. (page 55)
- The Committee considers that, for many developing debtor countries, economic adjustment policies continue to be required, but it must be recognized that the process of achieving economic stability and growth will be unavoidably slow. It is essential to find ways to limit the negative effect on problem debtor countries of the huge debt overhang and to make available to countries that have committed themselves to serious economic adjustment measures the investment capital that they must have if their debts are to become manageable. (page 61)

### **The International Financial Institutions**

- The international community has been fortunate that, since the 1982 Mexican debt crisis, the IMF has taken the lead in co-ordinating the short-term management of Third World debt problems. (page 64)
- The Fund must continue to play a key role. The IMF's participation remains central to the effective management of the Third World debt problem, both by gaining the support of creditors to provide debt rescheduling and new money and by organizing economic adjustment programs in debtor countries to reduce their imbalances and rebuild their creditworthiness. (page 65)
- The Committee considers the World Bank is well placed to give leadership on the debt question at this time by increased lending to assist growth in developing countries. (page 66) However, the new role thrust on the World Bank will face its management with problems and pressures to which it will have to respond carefully:
  - The World Bank should take steps to reorganize its staff as quickly as possible to meet the demands of increased policy-based lending. (page 67)
  - It will be important for the World Bank to temper the conditions that are pressed on debtor countries to adopt economic policies favouring a market economy with an understanding of the differing traditional values and systems of some developing countries. (page 67)
  - The World Bank should try to maintain a judicious balance between its traditional project lending and the more recently emphasized structural adjustment lending. (page 68)
- The Canadian government should advocate closer collaboration between the IMF and the World Bank and should press for complementary policies in the two organizations. The government could urge the establishment of a formal co-ordinating body, a joint Bank-Fund committee, to formulate adjustment and lending policies and to co-ordinate their joint concerns with those of the commercial banks. (page 69) The government should also press for closer co-ordination between the World Bank and the regional development banks. (page 70)

- The Committee welcomes the World Bank's decision to increase substantially its annual levels of lending and to improve its rate of disbursement. Given the time needed to complete a General Capital Increase, a decision to negotiate a new GCI for the World Bank should be reached in 1987. The objective should be the largest attainable increase in the Bank's subscribed capital. (page 71) The Canadian government should press the United States to agree to begin negotiations for a substantially increased GCI for the World Bank as soon as possible. (page 72)
- The Canadian government should resist proposals for any significant reduction in the proportion of paid-in to callable capital in the next General Capital Increase of the World Bank. (page 72). Similarly, the government should resist a reduction in the ratio of paid-in to callable capital in the next general increase of resources of the Inter-American Development Bank. (page 77)
- The Committee recommends that the Canadian government instruct its executive director to work with other representatives in support of the largest attainable capital increase for the World Bank and the International Development Association. (page 74)
- Canada should resist arguments by the United States or any other state that advocates a limit on increased contributions in order to maintain their particular voting share. It is in the common interest for all countries to be in a position to increase their World Bank contributions without constraints. The attempt of the United States to perpetuate the special status associated with its veto power discourages other states from assuming increased responsibilities. (page 74)
- The Committee recommends increased emphasis on the work of the International Finance Corporation, on its promotion of investment in Third World countries and on its initiative in creating equity mutual funds for investment in developing countries. (page 75)
- The Committee considers that project lending should remain the central activity of the regional development banks. (page 78)

### **The Arab OPEC Countries**

- The Committee believes that OPEC could make a significant contribution to the management of the debt problems of developing countries by bringing its consideration of oil prices within the scope of international consultation and co-operation where the effects of oil price changes on the world economy and the interests of the developing countries would be appropriately recognized. (page 81)
- In the Committee's view, the Canadian government should urge those Arab OPEC states which have the financial resources to endeavour to increase their funding to the International Fund for Agriculture Development in order to bring total OPEC contributions up to a commensurate level. Such a step would automatically result in higher matching contributions from OECD countries. (page 82)



- Increased OPEC support for the International Development Association, as well as for the African Development Bank, could help to bridge important multilateral funding gaps. (page 82)

### **The Commercial Banks**

- The commercial banks must carry an appropriate share of the cost of handling the bank debt problem. (page 85)
- The Committee recommends that the Canadian government press for international agreement on a reasonable level for general provisioning by banks in OECD countries. (page 86)
- The Committee favours debt-equity swapping arrangements as a means to alleviate somewhat the commercial debt problem. In some debtor countries, newly privatized enterprises could be attractive investment prospects. The benefits of the debt-equity swap mechanism will not be applicable to all countries. Nevertheless, where it is applied, by reducing the debt load at the margin, it reduces the overall debt repayments. (page 86)
- The Committee urges the commercial banks to increase their use of the World Bank cofinancing mechanism as a means of increasing the necessary capital flows to debtor countries. (page 87)

### **The Creditor Governments**

- The Committee concludes that, in the long term, the most constructive step that the creditor countries, including Canada, could take would be to improve the access of developing countries to their markets. This action would parallel the economic adjustment measures that debtor countries are being asked to make. It stands to reason that the debtor countries would find it easier to service their debts if they could increase their exports. (page 92)
- The Committee considers it important to stress that any improvement in economic performance that the OECD countries can achieve will indirectly benefit developing countries. Success in lowering interest rates, reducing domestic deficits and generally in expanding their economies would improve the prospects for developing countries. (page 93)
- The Committee considers that it would be desirable for creditor governments to try to achieve a greater degree of harmonization of their bank regulations and their tax treatment of banks. (page 94)
- A basic need at this juncture is to maintain a flow of fresh capital to Third World countries that have adjustment programs in place so as to give these programs the time needed to take effect. (page 94)
- The Committee questions whether it was wise to push the banks to put up so much new money for Mexico. The Committee believes that the OECD countries should continue to work towards enabling the banks to extricate themselves gradually from their current Third World lending difficulties. In

subsequent negotiations with other problem debtors, somewhat less emphasis should be given to new lending by the commercial banks than in the 1986 negotiations with Mexico, and more emphasis on lending by the creditor governments and the international financial institutions. (page 95)

- Without export credits it may not be possible for problem debtor countries to import equipment and materials required for development projects. At this time governments and other agencies are better placed than the commercial banks to extend credit to debtor developing countries. For this reason, the Committee considers that the governments of the creditor countries should encourage their official export agencies to resume and even increase their export credits and insurance coverage to those countries that have implemented serious economic adjustment programs endorsed by the IMF or the World Bank. (page 96)
- The Committee thinks that governments should greatly enlarge their funding of the World Bank so that the Bank would be able to increase its lending and relieve some of the pressure on the commercial banks to put up new money. This would require committing substantial additional sums to official development assistance (ODA), and earmarking them for multilateral disbursements. (page 96)
- The Committee endorses the announcement in the 1986 budget of the Canadian government that henceforth all ODA will be entirely on a grant basis rather than on a partial-grant and partial-loan basis, as was the case previously. The Committee also commends the 1986 Canadian offer to low-income African countries of a 15-year moratorium on debt interest payments for Canadian ODA, in effect, a writing-off of the debt. These are positive steps to relieve the burden of official debt repayments from the low-income developing countries. The Committee would like to see other OECD governments adopt, as a minimum, policies similar to the 1986 Canadian offer of a 15-year moratorium on the interest payments on their official loans. (page 97)
- The Committee recommends that the proportion of Canada's ODA committed to the multilateral development banks, which now stands at just under 19.4 per cent, should be increased to around 25 per cent. (page 98)
- The Committee recommends that the government in its next budget commit itself to increase the funds devoted to official development assistance by small, annual increments, spread over 13 years, to achieve the 0.7 per cent of GNP target by the year 2000. (page 99)
- The current difficulties between debtors and creditors are capable of threatening the underpinnings of the world financial system. To avoid serious disruptions to their own domestic economies, the Committee considers that creditor governments will have to participate more directly in the management of the debt problem. (page 101)
- The Committee recommends that the Canadian government publicly endorse and advocate the principle of a dialogue within the IMF's Interim Committee involving creditor and debtor governments. (page 102)
- The Committee urges the Canadian government to press on its six Summit partners and at OECD Council meetings the need to create an Advisory Group on International Indebtedness. (page 103)

### Managing the Debt Problem: the Committee's Approach

- The case-by-case approach which has served a useful purpose so far must be modified to deal with the evolving debt problem. The debt strategy pursued since 1982 needs to be supplemented by arrangements for an increased flow of funds through international agencies and from creditor governments to debtor countries. (page 108)
- An effective debt strategy for middle-income debtor countries must have two broad thrusts. *First*, a substantial flow of new funds must be generated to debtor countries that have committed themselves to effective economic adjustment policies. The international financial institutions are the major vehicle by which such transfusions of fresh capital could be made. *Second*, an effective debt strategy must provide some way to reduce the debt burden of middle-income countries to more manageable proportions. Since the funds that can be made available through the multilateral financial institutions to debtor countries are likely to be insufficient, they have to be supplemented by some form of debt relief. (page 108)
- The Committee considers the Inspector General of Banks should again raise the targets for Third World debt provisioning that were a set for Canadian banks in late 1986. (page 110) Banks that have substantial provisions could write-down debt or reduce interest rates without lowering their capital-to-assets ratios. (page 109) To make it easier for banks to absorb the extra cost of provisioning, the Committee recommends that the Canadian government should modify the regulations governing the tax treatment of reserves in Canadian banks to permit the full costs to be treated as business expenses, until the Third World debt problem has assumed manageable proportions. (page 110)
- Creditor governments should be formally represented in future negotiations on debt problems in acknowledgement of the seriousness of the situation and in recognition of the fact that they may have to become directly involved in the search for ways to reduce the debt burden. Furthermore, to avoid disruptions in their own domestic economies, creditor governments must be prepared to join with debtor governments and the commercial banks in carrying a part of the debt burden. (page 110)
- The Committee urges the Canadian government to take a leading role in efforts to build a consensus — within the World Bank, the IMF and the OECD — in favour of ad hoc measures of debt relief and an increased lending role for the World Bank. (page 111)



## Appendix A

### **The International Financial Institutions and Canada's Participation in these Institutions**

---

The international financial system that is referred to in the Committee's terms of reference includes the countless participants in international trade and finance, both public and private, from street merchants to private and central banks. The relationships among them, while often loose, are sufficient to justify referring to the totality as a system.

In addition to the private financial sector and the governmentally controlled sector, the international financial system is capped by a number of multilateral institutions. Principal among these from the perspective of this report are the International Monetary Fund and the World Bank which were created at the 1944 Bretton Woods Conference and established in 1945 in order to bring greater stability and order to the system.

The designated missions of the IMF and the World Bank pertain to the operation of the system as a whole. The Fund was initially charged with the stabilization of international currency exchanges on a short-term basis. The World Bank is organized to transfer capital to the Third World to assist in economic development on a longer-term basis. There is a third multilateral organization which plays a strategic role in the international economy, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), but it is not directly involved in this study.

There are four other multilateral development banks (MDBs) that parallel the World Bank and are regional in character, namely, the Inter-American Development Bank (IDB), the Asian Development Bank (AsDB), the African Development Bank (AfDB), and the Caribbean Development Bank (CDB).

For each of the six institutions — the IMF, the World Bank and the four regional development banks — the senior directing body is the board of governors, composed in most cases of either ministers or central bank governors. These ministerial — level boards, which meet once a year, have delegated most of their powers to executive boards responsible for directing the business of the institutions. The executive boards comprise some representatives appointed by the largest "shareholder" countries and others elected by groups of member governments from among their numbers. In the latter case, the representatives speak not only for their own country but must also reflect the opinions of the other countries in their group. Voting powers are apportioned according to each country's financial contributions although most decisions are taken by consensus.

One other relatively new international financial institution, established in 1977, is the International Fund for Agricultural Development (IFAD). The unusual tripartite structure of IFAD gives equal voting rights to three different groups of member countries. The executive board consists of representatives from six OECD countries, six OPEC countries and six non-oil-exporting developing countries, plus alternates.

In addition there are two continuing ministerial-level committees. The *Interim Committee* of the IMF is a 22-member advisory group\* established in 1974 with no formal powers. It is the main policy-making body of the Fund, advising the much larger board of governors on the supervision, management and adaptation of the international monetary system. The board of governors meets annually and its membership comprises ministers or central bank governors, appointed by each member country.

The *Development Committee* is a joint Committee of the Fund and the Bank, also established in 1974 to advise and report to the two boards of governors on broad approaches to development issues. It is formally known as the *Joint Ministerial Committee of the Boards of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries*. It consists of 20 members, usually ministers of finance, appointed in turn for successive periods of two years.

## The International Monetary Fund

The **International Monetary Fund** is designed to help make monetary relationships between member countries work smoothly. At present its membership includes 149 countries, the main exceptions being the U.S.S.R. and a number of countries in Eastern Europe. The day-to-day operations of the Fund are carried out by the managing director and an executive board comprised of six members appointed by the six major contributing countries,\* and 16 elected by the remaining 143 member countries. The IMF holds the funds or "quotas" that member countries subscribe. These quotas provide the Fund with its main resources and form its financial base. If a member country has a balance-of-payments problem, the IMF can make a loan, normally referred to as a credit, to provide financial liquidity. Eligibility for drawing credits is based on a member's quota and members may draw on a portion of their quota, known as a "credit tranche" or slice, at will. However, access to upper "tranches" is conditional on a country agreeing with the IMF to adjust its economic policies in order to improve its balance-of-payments position.

The IMF makes financing available on what is intended to be a temporary, revolving basis. But carrying out this role with limited resources has become increasingly difficult, especially when debtor countries are experiencing long-term debt servicing problems as contrasted with short-term liquidity difficulties. To cope with new demands on its resources the IMF has organized a number of programs and has developed new ones. The principal programs are the following:

\* In 1986 the countries on the Interim Committee were: Algeria, Argentina, Australia, Belgium, Brazil, Canada, China, France, Germany, India, Iraq, Italy, Japan, Mexico, Netherlands, Saudi Arabia, Sierra Leone, Sweden, Thailand, United Kingdom, United States and Zaire.

\* United States, United Kingdom, Federal Republic of Germany, France, Japan and Saudi Arabia.

- *The General Arrangements to Borrow*, an arrangement by which the Fund can borrow from member governments to meet exceptional circumstances, such as a perceived threat to the international monetary system arising from the financial needs of members.
- *The Compensatory Financial Facility*, a special facility introduced in 1963 to ease the problem faced by developing countries heavily dependent on primary commodity exports whose earnings tend to fluctuate dramatically year-to-year.
- *The Extended Fund Facility*, established in 1974 to give financial assistance to members to meet their balance-of-payments deficits for longer periods and in amounts larger than normally applicable.
- *A Trust Fund*, established in 1976 and financed by profits from the sale of some of the IMF's gold, was used for highly concessional loans to developing countries with balance-of-payments difficulties until 1981, when the final disbursements under this program were made.
- *The Structural Adjustment Facility*, a successor to the Trust Fund, was set up in 1986 to use the reflows on loans made under the Trust Fund to assist low-income member countries with serious balance-of-payments problems in implementing medium-term structural adjustments.

## The World Bank

The **World Bank Group** consists of the original *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)*, generally referred to simply as the **World Bank**, together with its two affiliates, the **International Development Association (IDA)** and the **International Finance Corporation (IFC)**. The IBRD provides administration and staff for IDA. The president of the IBRD is the president of IFC, although the latter agency has its own staff.

The World Bank, despite its name, is not a central bank, but is the principal international institution that lends money to Third World countries for development purposes. It has become a centre for expertise and research on development matters. It is by far the largest of the multilateral development banks (MDBs), accounting in 1984 for 70 per cent of total MDB lending.

The World Bank has the same member governments as the IMF and they provide it with its capital. Each member country subscribes funds on the same formula as used for IMF subscriptions and voting powers are also the same as for the IMF. The Bank borrows on commercial terms from the world's capital markets and lends the money to developing countries at a slightly higher interest rate to cover administrative costs. Its resources are also augmented by retained earnings and the flow of repayments on its loans. The current subscribed capital is approximately \$77 billion. While commercial banks operate on a fractional reserve principle, World Bank lending is restricted to the amount of its subscribed capital by the Articles of Agreement. Member governments actually pay in only a small proportion — 8.7 per cent — of the capital they subscribe, with the balance remaining “on call”; the Bank is currently contemplating lowering this ratio even further. The World Bank is able to borrow at advantageous rates up to the full amount of its subscribed capital.



World Bank loans are directed toward developing countries at relatively more advanced stages of economic growth. The loans generally have a grace period of five years and they are repayable over 20 years or less. In June 1986, the Bank's outstanding loans totalled \$61 billion.

Traditionally the Bank has concentrated on project loans to enhance development in sectors such as agriculture or for basic infrastructure such as electricity. Increasingly, the Bank is being pressed to increase its "program" loans, which are designed to assist the developing countries with needed policy reforms. These latter loans can be either structural adjustment loans or sectoral adjustment loans. Sectoral adjustment loans are designed to support policy and institutional changes in specific sectors and to increase the mobilization of resources in those sectors. Structural adjustment loans are aimed at helping developing countries carry out difficult adjustments in their economies in the face of unfavourable international economic conditions. Whereas previously, the World Bank's lending had been disbursed slowly, more and more it is turning to quick-disbursing loans for balance-of-payments support.

**The International Development Association** is the concessional funding arm of the World Bank. IDA's funding is concentrated in the very poor developing countries. Those with an annual per capita GNP of less than \$790 are eligible, but 80 per cent of IDA's recipient countries have per capita incomes of less than \$400. As a result, IDA is the largest multilateral source of concessional assistance to these countries. IDA was established in 1960 with the same objective as the Bank, but it is empowered to make loans on "soft" terms that bear less heavily on the balance-of-payments of borrowers. IDA credits have previously been made on terms of 10-year grace periods, 50-year maturities and no interest but the most recent replenishment negotiations reduced the maturities to 40 years. In effect, these credits amount to a grant, not a loan. Small annual service fees are charged.

IDA obtains its funds mainly from special contributions from IDA's richer members and transfers from the net earnings of the World Bank. Replenishments are arranged every three years through negotiations among IDA's donors. IDA's disbursements have been increasingly constrained in the past six years due to lower-than-anticipated levels of the last two replenishments. The most recent, eighth, replenishment of October 1986 of \$12.4 billion was still less in real terms than the sixth replenishment six years earlier.

The increasingly severe problems in sub-Saharan African countries have led IDA to concentrate more of its lending to that region. In 1985 a Special Facility for African countries was established, administered by IDA, to help maintain an adequate level of concessional assistance.

**The International Financial Corporation**, the second affiliate of the Bank, was established in 1956. Its function is to promote policies in less-developed countries that will increase investment, both domestic and foreign. It seeks to identify and structure good investment opportunities in developing countries that could be attractive to foreign investors and to help foreign companies interested in direct foreign investment to reduce the risks involved.

Membership in the Bank is a prerequisite for membership in the IFC, currently at 122 countries. With a capital base of \$1.3 billion, the IFC plans to invest \$4.5 billion over the next five years in projects with a total value of about \$30 billion. In 1984, the IFC approved a capital increase over five years in the amount of \$65 million, which is entirely paid-in.

While the bulk of the IFC's participation is in the form of loans, the IFC also uses part of its resources to take equity positions where private risk capital is scarce. The IFC's ability to share the investment risks has been instrumental in putting together joint ventures and in helping investors obtain loans from commercial sources. An added benefit is that since the IFC is an active, if minority, investor in the various countries, it is well placed to advise the Bank on how the Bank's policies affect investment decisions in the countries concerned.

By June 1984 the IFC had financed over 770 projects in 84 countries representing a total investment cost of \$27 billion; it was able to add to its own investments of \$3.7 billion \$2.5 billion syndicated from other lenders. Further, it helped attract to these projects about \$1 billion in direct foreign private investment.

The IFC is attempting to encourage portfolio investment as well as foreign direct investment in developing countries. It has set up mutual funds in Mexico, among other countries, and is about to launch a diversified Third World fund. As a result of predicted growth in the international capital market, the IFC estimates that by the 1990s foreign equity portfolio investment available for developing countries could be in the \$2 to \$4 billion range annually. The IFC is hoping to stimulate such investment in Third World countries.

Currently the World Bank is in the process of launching another facility for stimulating international investment in the Third World, the **Multilateral Investment Guarantee Agency**. MIGA is designed to operate as an autonomous affiliate within the World Bank Group although closely allied in its objectives with the IFC. As proposed, it would aim to improve the investment climate in developing countries through issuing guarantees for foreign investment against non-commercial risks, such as political uncertainty, and by supplementing the activities of the Bank and the IFC in promoting investment. MIGA would set standards governing international investment and reimburse investors for any money they lost as a result of member countries breaking the agreed rules.

### **The Regional Development Banks**

As mentioned earlier in this report, there are four regional development banks in which Canada is involved:

- The Inter-American Development Bank
- The Asian Development Bank
- The African Development Bank
- The Caribbean Development Bank

As their names imply, the regional banks were established to foster economic growth and contribute to the economic development of the developing member countries in their particular regions. All four are organized along the lines of the

World Bank and their capital replenishments and funding practices proceed similarly. Each of them has a soft-loan affiliate similar to IDA in the World Bank.

The largest and oldest regional bank is the **Inter-American Development Bank** established in 1960. It accounts for 16 per cent of total MDB lending. Initially set up to stimulate economic development in its member countries of South and Central America, its operations now extend to much of the Commonwealth Caribbean as well. Its membership comprises 43 countries — 26 Western Hemisphere states including Canada and the United States, and 17 non-regional (mainly other OECD) countries. In recent years IDB lending accounted for about 5 per cent of the total net external financing to the whole region. The IDB's concessional funding arm is called the Fund for Special Operations.

Since its operations began IDB loans have amounted to over \$32 billion. In recent years, Bank lending has accounted for 4 to 5 per cent of the total net external financing of the region. Loans generally have maturities of 15 to 30 years and a current interest rate of 8.75 per cent. Loans from the IDB's Fund for Special Operations carry interest rates of about 2 to 4 per cent with grace periods of 10 to 15 years and maturities of 20 to 40 years.

The ratio of paid-in to callable capital of the IDB has been 8.6 per cent but at the last replenishment the paid-in portion of the increase in funding dropped to 4.5 per cent.

**The Asian Development Bank** was established in 1966. It is made up of 32 regional and 15 non-regional member countries including Canada which was a founding member. With resources of approximately \$28 billion, the AsDB carries out a lending program designed to foster economic growth in the region. By the end of 1985 it had loaned \$17.5 billion for over 700 projects in 27 developing member countries. These loans have maturities of 10 to 30 years and a current interest rate of about 9 per cent. The ratio of paid-in to callable capital for this bank is relatively high, at 12.5 per cent.

Like the World Bank, AsDB lending commitments in 1985 showed a decrease, attributable to external debt burdens, domestic resource constraints and economic slowdowns in the borrowing countries. In 1985, 23 projects were co-financed, with co-financers (both official and commercial) contributing \$640 million and the AsDB another \$1,024 million to these projects.

**The African Development Bank** began operations in 1966. Its membership was originally confined to African independent states but since 1982 25 non-regional countries including Canada have become members. Associated with the AfDB and managed by it, the African Development Fund provides funding on concessional terms for development. As of 1985 the total subscriptions to the Fund were approximately \$4.8 billion.

**The Caribbean Development Bank**, the smallest regional bank, was established in 1969. Its membership comprises 20 regional members and three non-regional members, (Canada, the United Kingdom and France). Canada was a founding member and is the third largest member of the Bank (together with the United



Kingdom) with 12.5 per cent of the voting shares. The CDB's subscribed capital is \$347 million of which \$80 million is paid-in.

Table 11 indicates the scale of operations of these multilateral development banks from 1984 to 1986.

**TABLE 11**  
**Multilateral Development Bank Lending**  
(\$ millions)

	Loan Commitments		
	1984	1985	1986
<b>World Bank</b>			
IBRD	11,947	11,358	13,179
IDA	3,595	3,028	3,140
IFC	696	937	1,156
<b>IDB</b>			
Ordinary Capital	3,215	2,766	2,706
Fund for Special Operations	352	295	331
<b>AsDB</b>			
Bank	1,551	1,271	1,368
Asian Development Fund	684	637	633
<b>AfDB</b>			
Bank	494	709	1,034
African Development Fund	385	439	584
<b>CDB</b>			
Bank	17	23	29
Special Development Fund	33	19	22
<b>Total</b>	<b>22,696</b>	<b>21,482</b>	<b>24,182</b>

**The International Fund for Agricultural Development** is a lesser-known organization. Founded in 1977, it is often called "the poor man's bank" and is the only international financial institution exclusively concerned with increasing Third World agricultural and food production by the poorest people living in rural areas and subsisting on incomes of below \$100 a year. IFAD's loans are provided at very concessional rates, some as low as 1 per cent over 50 years. For every dollar provided by IFAD, other donors and the governments concerned contribute more than three dollars. IFAD divides roughly two-thirds of its financing between Africa and Asia, while the remaining third goes to Latin America, the Near East and North Africa. In 1986 the IFAD launched a three-year Special Programme for sub-Saharan African countries affected by drought and desertification with a funding target of \$300 million.

In the eight years of IFAD's operations, it is estimated that its work has brought 70 million people above the poverty line. IFAD's work is doubly beneficial. Not only is desperate rural poverty being alleviated, thereby in the long run reducing the need for ODA, but food production is increased, which in turn reduces the need of debtor countries for foreign exchange with which to import food supplies.

### **Canada's Participation in the International Financial Institutions**

Canada has provided long-standing and active support for the family of international financial institutions, and in most instances played a part in their founding. There are a number of specific reasons for Canada's interest and support, ranging from an appreciation of the developmental effectiveness of the multilateral development banks to the opportunities for Canadian business which the International Financial Institutions present. There is a more fundamental Canadian interest, however, which embraces all of these particular interests. In a paper presented to the Committee as a supplement to his testimony, Mr. John Coleman of the Department of Finance summarized the point:

As a middle power with a large open economy not incorporated in any trading bloc, Canada has a particularly strong interest in a stable and resilient international financial system that is effectively supported by multilateral institutions.

Canada's interest in the international financial institutions has been translated into significant financial support. The Canadian pattern of funding for the MDBs has been in the range of 3 to 5 per cent of general total contributions and up to 10 per cent for their concessional funds. The Caribbean Development Bank is the exception, where Canada provides about 13 per cent — a level of support equal to the United Kingdom and second only to Jamaica and Trinidad-Tobago — and double that percentage to its Special Fund.

Canada's financial support for the multilateral development banks accounts for just under 20 per cent of total official development assistance or some \$490 million in fiscal year 1986-87 Estimates. While the absolute level of Canada's support is within the average range of OECD donors, the percentage of ODA funds allocated to the development banks is below average. Canada's contribution to IMF quotas is in the 3 to 4 per cent range. Table 12 summarizes Canada's position with respect to the international financial institutions.

Corresponding to members' financial burden-sharing in the IFIs is their participation in the decision-making of the institutions. Due to its significant level of support, Canada has its own director on each executive board of the IFIs except IFAD which has a different structure. In this agency Canada serves as an alternate director.

It is not surprising, given the shared regional relationship, that Canada's stake in the Inter-American Development Bank and the Caribbean Development Bank is considerable. As of December 1984, Canada had committed \$1.5 billion to the 43 member IDB, giving it 4.4 per cent of the total shares. Canada and the United States are the only two non-regional countries that hold their own separate seats on the 12-member board of directors. Canada also has a separate seat on the Caribbean Development Bank's board of directors due to its large contribution and its role as a founding member.

**TABLE 12**  
**Canada in the International Financial Institutions**

	Canada's percentage of shares	Rank	Constituency*
<b>International Monetary Fund<sup>(1)</sup></b>	3.3	7	Canada, Ireland, Antigua and Barbuda, Bahamas, Belize, Dominica, Grenada, Jamaica, St. Christopher and Nevis, St. Lucia, St. Vincent
<b>World Bank Group<sup>(1)</sup></b>	3.3	8	Same as IMF constituency except Guyana is also included
IBRD	4.6	6	
IDA	3.5	6	
International Finance Corp.			
<b>Inter-American Development Bank<sup>(1)</sup></b>	4.4	6	Canada alone
Fund for Special Operations	5.5	6	
<b>Caribbean Development Bank<sup>(1)</sup></b>	12.9	3	Canada alone
Special Fund	26.5	1	
<b>African Development Bank<sup>(2)</sup></b>	3.2	9	Canada, Yugoslavia, Spain, Korea, Kuwait
African Development Fund	9.5	3	
<b>Asian Development Bank<sup>(3)</sup></b>	5.0	7	Canada, Netherlands, Denmark, Norway, Finland and Sweden
Asian Development Fund	8.3	5	
<b>International Fund for Agricultural Development<sup>(4)</sup></b>	3.2	10	(Canada serves as an alternate to Japan)
(1) as of June 1986 (2) as of December 1985 (3) as of April 1986 (4) as of October 1986			

\* "Constituency" is the term used to denote the countries that the Canadian executive director speaks for, in addition to Canada, on the executive boards.



In the World Bank, IMF, Asian and African Development Banks, Canada has the unusual position among industrialized countries of also representing a "constituency" of other, mainly developing, countries. These constituencies provide Canada with a very special vantage point from which to assess and appreciate the extreme economic pressures bearing on developing countries. Given its significant but minority status in the IFIs, Canada must obviously work through persuasion, not through power.

A question related to the Inter-American Development Bank that has come to the Committee's attention concerns the charge of political interference by the United States in the allocations of IDB loans to certain Latin American countries, notably to Nicaragua. On this question the Committee does not hesitate to agree with Canada's representative at the 1985 annual IDB meeting in calling for "an end to political interference in the operations of the Inter-American Development Bank." The Canadian government has taken the appropriate position that the primary objective of the international financial institutions should be economic development, whereas the most effective channels for registering concerns about political policies are bilateral or through the United Nations.

## Appendix B

### Acronyms and Glossary of Terms

---

<b>AFDB</b>	African Development Bank
<b>AsDB</b>	Asian Development Bank
<b>CDB</b>	Caribbean Development Bank
<b>CIEC</b>	Conference on International Economic Cooperation — 1977
<b>GAB</b>	The General Arrangements to Borrow is an agreement between the IMF and the larger industrial countries (G-10) including Canada; Switzerland is a full participant and Saudi Arabia has a parallel arrangement with the Fund. The GAB is a mechanism whereby the participating countries may lend their currencies to the Fund to help it finance drawings by any member country.
<b>GCI</b>	General Capital Increase of the World Bank — a capital assessment due from all members in order to increase the capital of the World Bank
<b>IBRD</b>	International Bank for Reconstruction and Development — commonly referred to as the <i>World Bank</i> or the <i>Bank</i>
<b>IDA</b>	International Development Association — the concessional arm of the World Bank
<b>IDB</b>	Inter-American Development Bank; sometimes referred to as the BID, the initials of its name in Spanish
<b>IFAD</b>	International Fund for Agricultural Development
<b>IFC</b>	International Financial Corporation — the private investment affiliate of the World Bank
<b>IFIs</b>	the international financial institutions, including the IMF, the World Bank and the regional development banks
<b>IMF</b>	International Monetary Fund — often referred to as the <i>Fund</i>
<b>LIBOR</b>	the London interbank offering rate is the short-term rate for inter-bank deposits; i.e., the rate banks offer each other. It serves as a benchmark against which other rates are calculated.

<b>MIGA</b>	Multilateral Insurance Guarantee Agency — an agency which would be under the auspices of the World Bank when it becomes operational, probably in 1987
<b>ODA</b>	Official Development Assistance
<b>OECD</b>	Organization for Economic Co-operation and Development
<b>OPEC</b>	Organization of Petroleum Exporting Countries

### Glossary of Terms

Ad hoc consortia of commercial banks (or the London Club as it is sometimes referred to)	a counterpart of the Paris Club but dealing with bank debt and composed of the leading creditor banks. Their meetings are not necessarily in London but in the country of the leading creditor bank. This informal group negotiates debt rescheduling with the country concerned and tries to sell the package to other banks involved in the loan syndicate
Bretton Woods Conference	the international conference held in Bretton Woods, New Hampshire in July 1944 at which the IMF and the World Bank were created
Canadian Inspector General of Banks' list of countries for which provisioning is required	Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominican Republic, Ecuador, Guyana, Honduras, Jamaica, Liberia, Madagascar, Malawi, Mexico, Morocco, Nicaragua, Nigeria, North Korea, Peru, Philippines, Poland, Romania, Senegal, Sudan, Togo, Turkey, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia, Zaire, Zambia. (When the new directive was issued for 1987-89, the Ivory Coast, Panama and South Africa were added and Turkey was removed.)
Cartagena Group or the Consensus of Cartagena	Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Dominican Republic, Ecuador, Mexico, Peru, Uruguay and Venezuela
Concessional lending	loans on terms more favourable to the borrower than those obtainable through normal market channels
Debt overhang	a term used as a synonym for debt burden
Debt refinancing	either a rollover of maturing debt obligations or the conversion of existing or future debt service payments into a new loan usually of longer term
Debt rescheduling	the deferment of debt service payments. New maturing dates are applied to the deferred amounts
Debt service	the sum of principal and interest payments due on a loan
Debt service ratio	total debt service divided by the sum of a country's exports of goods and services



Debt write-down	as used by banks, a reduction of the value of a loan shown on a bank's financial statements. However, normally there is no forgiveness of the loan as far as the debtor country is concerned
Development Committee	Joint committee of ministers of finance or someone of comparable rank representing the member countries of the IMF and the World Bank, whose mandate is to seek ways to improve the flow of financial assistance to developing countries
Developing countries	as defined by the Development Assistance Committee of the OECD, all countries and territories in Africa (except South Africa); in America (except the U.S. and Canada); in Asia (except Japan); and in Oceania (except Australia and New Zealand). In Europe the list comprises Cyprus, Gibraltar, Greece, Malta, Portugal and Turkey
Export credits	finance provided by lenders, usually government agencies, in a country for facilitating the export of specific goods and services
Eurodollar or Euro-currency markets	usually refer to dollars deposited in banks outside the United States, including in the Caribbean and Asia, but can also refer to other currency balances deposited in banks outside their currency area. The market operates somewhat like an international money market, facilitating the rapid transfer world-wide of capital
Interest rate capping	agreement not to raise floating interest rates even if rates rise. It does not normally mean reducing interest rates
Interim Committee	Committee of IMF ministers of finance, central bank governors or someone of comparable rank; an advisory group with no formal powers, it is the main policy-making body of the Fund
Low-income countries	Afghanistan, Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burma, Burundi, Cape Verde, Central African Rep., Chad, China, Comoros, Equatorial Guinea, Ethiopia, Gambia, The, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, India, Kampuchea, Dem., Kenya, Lao People's Dem. Rep., Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritania, Mozambique, Nepal, Niger, Pakistan, Rwanda, São Tomé and Príncipe, Sierra Leone, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda, Viet Nam, Zaire (IMF classification)
Low-income developing countries	countries with a gross national product in 1984 of less than \$400 (World Bank definition)
Middle-income developing countries	countries with a gross national product in 1984 of \$400 or more (World Bank definition)

Multiyear restructuring agreement	(MYRA) — a debt restructuring agreement where the consolidation period covers more than two years beyond the date of the signing of the agreement
Official debt	debt owed to, or guaranteed by, the governments or official agencies of the creditor countries. Rescheduling of official debt is usually undertaken under the aegis of the Paris Club
Paris Club (The)	a group of creditor countries, chaired by the French Treasury, that meets to reschedule debts to governments (official debts) as opposed to bank debts
Problem debtor countries (57)	an IMF classification for statistical purposes of developing countries that have incurred external payments arrears or rescheduled their debts since 1982
Provisioning or loan loss provisioning	the setting aside by commercial banks of funds to cover potential losses on loans to a group of countries as opposed to write-downs on specific loans
Spread on interest rate	the difference between the rate used in borrowing and lending money. In the context of Third World debt, the spread is usually the difference between the LIBOR rate and the rate at which the funds are lent to final borrowers
Sovereign debt	amounts owed abroad by national governments or by their decentralized agencies or by private firms with public guarantees; by the same token sovereign loans are amounts loaned to these same entities
Special drawing rights	the currency-equivalent unit issued by the IMF to its members from time to time in proportion to their fund quotas and comprising part of any IMF loan. SDRs can be exchanged through the Fund for national currencies or held by a country as a reserve asset but they are not used in commercial transactions
Sub-Saharan Africa	all 39 developing African countries south of the Sahara excluding South Africa
Third World	is a general term referring to developing countries. In certain recent usage it seems not to include the least-developed countries, which some are referring to as the Fourth World
U.S. Treasury list of 15 problem debtor countries, often referred to as the "Baker 15"	Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ivory Coast, Ecuador, Mexico, Morocco, Nigeria, Peru, Philippines, Uruguay, Venezuela and Yugoslavia; Jamaica and Costa Rica were subsequently added to this list

## Appendix C

### List of persons who appeared before the Committee

Issue Number	Date	Witnesses
2	January 28, 1986	<i>Special Advisors to the Committee</i> Dr. Claude Isbister Professor David Pollock
3	February 4, 1986	<i>Department of Finance Canada</i> Mr. John C. Coleman Assistant Deputy Minister International Trade and Finance Branch  Mr. Yves Fortin Assistant Director International Finance and Development Division
4	February 11, 1986	Mr. Sidney Dell Senior Fellow United Nations Institute for Training and Research New York, N.Y.
5	February 25, 1986	Mr. Horace Barber Alternate Executive Director World Bank Washington, D.C.
6	March 4, 1986	Mr. Jacques de Larosière Managing Director International Monetary Fund Washington, D.C.  Mr. John P. Lipsky Vice-President Salomon Brothers Inc. New York, N.Y.
7	March 25, 1986	Mr. Marcel Massé Executive Director (Canada) International Monetary Fund Washington, D.C.



- |    |                |  |
|----|----------------|--|
| 8  | April 15, 1986 | Mr. David Ibarra<br>former Mexican Minister of Finance<br>Mexico City, Mexico  |
| 9  | April 22, 1986 | Dr. Gerald Helleiner<br>Professor of Economics<br>University of Toronto<br>Toronto, Ontario  |
| 10 | April 29, 1986 | Mr. Ivan Head<br>President<br>International Development Research Centre<br>Ottawa, Canada  |
| 11 | May 6, 1986    | Mrs. Margaret Catley-Carlson<br>President<br>Canadian International Development<br>Agency (CIDA)<br>Ottawa, Canada   |
| 12 | May 13, 1986   | Dr. Bishnu Persaud<br>Director and Head<br>Economic Affairs Divison<br>Commonwealth Secretariat<br>London, England   |
| 13 | May 20, 1986   | Mr. Alan Hockin<br>Dean<br>Administrative Studies<br>York University<br>Toronto, Ontario   |
| 14 | June 10, 1986  | <i>Department of Finance</i><br>The Honourable Michael Wilson, P.C., M.P.<br>Minister of Finance<br><br>Mr. John C. Coleman<br>Assistant Deputy Minister<br>International Trade and Finance Branch |

\* \* \* \* \*

### Washington, New York and Toronto Study Visit, June 2-5, 1986

The objective of the Committee's meetings in Washington, New York and Toronto was to hear the viewpoints of officials in the U.S. Administration, the U.S. Congress, the Federal Reserve Bank, the international financial institutions, as well as from a number of U.S., Canadian and Latin American bankers, U.S. business figures and academics who have been closely involved in subjects related to this study, particularly the international debt crisis. The opinions heard were not officially recorded. The information and views expressed were nevertheless of significance coming as they did near the conclusion of the formal hearings in Ottawa.

The Committee met its interlocutors in the following order:

## Washington

*Monday, June 2, 1986*

His Excellency Mr. Allan E. Gotlieb  
Canadian Ambassador to the U.S.A.

Mr. A.F. Burger  
Counsellor  
Canadian Embassy

### *From the Department of the U.S. Treasury*

Mr. Richard Darman  
Deputy Secretary of the Treasury

Mr. Ciro DeFalco  
Director of Developing Nations' Finance

Mr. Robert Bench  
Deputy Comptroller  
International Banking

### *The World Bank*

Mr. Ernest Stern  
Senior Vice-President  
Operations

Ms. Anne Krueger  
Vice-President  
Economics and Research

Mr. David Hopper  
Vice-President of South Asia  
Regional Office

### *Federal Reserve System*

Mr. Paul Volcker  
Chairman of the Board of Governors

\* \* \*

Mr. William Cline  
Institute for International Economics

Mr. Alfred Watkins  
Joint Economic Committee of the Congress

Mr. Ernest Bernstein  
The Brookings Institution

Mr. Horst Schulmann  
Institute of International Finance

*Tuesday, June 3, 1986*

*The International Monetary Fund*

Mr. Richard Erb  
Deputy Managing Director

Mr. William Hood  
Director of Research

Mr. J. Abramovich  
Alternate Executive Director

*U.S. Congress*

Representative Dante Fascell (*Florida*),  
Chairman, House Committee on Foreign Affairs;  
and Senator Charles McC. Mathias (*Maryland*),  
Chairman Sub-committee on International Development  
of the Senate Foreign Relations Committee were  
Co-Chairmen with Senator George C. van Roggen  
at the working luncheon meeting in the  
U.S. Congress

Representative William S. Broomfield (*Michigan*)  
Representative Lee H. Hamilton (*Indiana*)  
Representative Don Bonker (*Washington*)  
Representative William Frenzel (*Minnesota*)  
Representative Lawrence J. Smith (*Florida*)

*The Inter-American Development Bank (IDB)*

Mr. Miguel Urrutia  
Manager of Economics

Mr. Marian Czarnecki  
External Relations Advisor

Mr. Henry Constanzo  
Manager, Finance Department

## New York

*Wednesday, June 4, 1986*

Mr. Robert Johnstone  
Canadian Consul General

\* \* \*



Mr. Charles Meissner  
Senior Vice-President  
Chemical Bank

Dr. Pedro Pablo Kuczynski  
Co-Chairman  
First Boston International

\* \* \*

Professor Peter B. Kenen  
Walker Professor of Economics and International Finance  
Princeton University

Mr. Robert D. Hormats  
Director  
Goldman Sachs International Corporation

\* \* \*

Mr. Manuel Medina Mora  
Executive Vice-President  
Banco Nacional de Mexico

Mr. Humberto Carvalho  
Regional Director  
Banco Real of Brazil

Mr. Rodney Wagner  
Vice Chairman  
Credit Policy Committee  
Morgan Guaranty Trust

## Toronto

*Thursday, June 5, 1986*

*The Royal Bank of Canada*

Mr. R.G.P. Styles  
Vice-Chairman of the Board

Mr. John Cleghorn  
President

Mr. Keith Talbot  
Vice-President  
Sovereign Loans

*The Bank of Montreal*

Mr. W.D. Mulholland  
Chairman and Chief Executive Officer

Mr. John Bradlow  
Sr. Vice-President  
Government and Banks

*The Bank of Nova Scotia*

Mr. C.E. Ritchie  
Chairman and Chief Executive Officer

Mr. W. Scott Macdonald  
Vice-Chairman

Mr. David Hilton  
General Manager  
International Corporate and Government Banking

Mr. Peter J. Nicholson  
Executive Assistant to the Chairman

*The Toronto-Dominion Bank*

Mr. W.T. Brock  
Executive Vice-President  
North-American Credit

Mr. K.H. Dowd  
Senior Vice-President  
International Banking Services

Mr. P.C. Noonan  
Senior Vice-President  
Credit Department International Banking Group

*The Canadian Imperial Bank of Commerce*

Mr. A. Flood  
President

Mr. Gerald Beasley  
Senior Vice-President  
International Credit

Dr. Ben Gestrin  
Senior Vice-President and Economic Adviser

\* \* \*

The Committee also received written material from the following:

Canadian Hispanic Congress, Toronto, Ontario

J. Quittner, P.Eng., Toronto, Ontario









*Banque de commerce canadienne impériale*

M. A. Flood

Président

M. Gerald Beasley

Premier vice-président

Division du crédit international

M. Ben Gestrin

Premier vice-président et conseiller économique

\* \* \*

Le Comité a également reçu des mémoires des groupes suivants:

Congrès hispanique canadien, Toronto (Ontario)

J. Quitner, ingénieur, Toronto (Ontario)

## Toronto

Jeudi 5 juin 1986

*Banque Royale du Canada*

M. R.G.P. Styles

Vice-président du conseil d'administration

M. John Cleghorn

Président

M. Keith Talbot

Vice-président

Prêts gouvernementaux

*Banque de Montréal*

M. W.D. Mulholland

Président et directeur général

M. John Bradlow

Premier vice-président

Gouvernement et banques

*Banque de la Nouvelle-Ecosse*

M. C.E. Ritchie

Président et directeur général

M. W. Scott Macdonald

Vice-président

M. David Hilton

Directeur général

Division des affaires bancaires internationales avec les

entreprises privées et les gouvernements

M. Peter J. Nicholson

Adjoint du président

*Banque Toronto-Dominion*

M. W.T. Brock

Vice-président exécutif

Division du crédit en Amérique du Nord

M. K.H. Dowd

Premier vice-président

Services bancaires internationaux

M. P.C. Noonan

Premier vice-président

Division du crédit

Groupe bancaire international



M. Marian Czarnecki  
Conseiller en relations extérieures  
M. Henry Constanzo  
Directeur de la Division des finances

## New York

*Mercredi 4 juin 1986*

M. Robert Johnstone  
Consul général du Canada

\* \* \*

M. Charles Meissner  
Premier vice-président  
*Chemical Bank*

M. Pedro Pablo Kuczynski  
Co-président  
*First Boston International*

\* \* \*

Le Professeur Peter B. Kenen  
Chaire Walker d'économie et de finances internationales  
Université Princeton

M. Robert D. Hormats  
Directeur

*Goldman Sachs International Corporation*

\* \* \*

M. Manuel Medina Mora  
Vice-président exécutif  
*Banco Nacional de Mexico*

M. Humberto Carvalho  
Directeur régional  
*Banco Real de Brazil*

M. Rodney Wagner  
Vice-président  
Comité sur la politique du crédit  
*Morgan Guaranty Trust*

*Système de la Réserve fédérale*

M. Paul Volcker

Président du Bureau des gouverneurs

\* \* \*

M. William Cline

*Institute for International Economics*

M. Alfred Watkins

Comité économique mixte du Congrès

M. Ernest Bernstein

*The Brookings Institution*

M. Horst Schulmann

Institut de finances internationales

*Mardi 3 juin 1986**Fonds monétaire international*

M. Richard Erb

Directeur administratif adjoint

M. William Hood

Directeur de la recherche

M. J. Abramovich

Co-directeur exécutif

*Congrès des États-Unis*Le représentant Dante Fascell (*Floride*),

président du Comité des affaires étrangères de la Chambre des

représentants et

le sénateur Charles McC. Mathias (*Maryland*),

président du Sous-comité sur le développement

international du Comité sénatorial des relations extérieures étaient

co-présidents, avec le sénateur George C. van Rosten

à l'occasion du déjeuner de travail au

Congrès américain.

Les représentants William S. Broomfield (*Michigan*)Lee H. Hamilton (*Indiana*)Don Bonker (*Washington*)William Frenzel (*Minnesota*)Lawrence J. Smith (*Floride*)*Banque interaméricaine de développement (BID)*

M. Miguel Urrutia

Directeur des affaires économiques

## Tournée d'étude à Washington, New York et Toronto, du 2 au 5 juin 1986

Le Comité s'est rendu à Washington, New York et Toronto pour entendre le point de vue des représentants du gouvernement américain, du Congrès et de la Banque fédérale de réserve des États-Unis, des institutions financières internationales, de même que d'un certain nombre de personnalités du monde des affaires et d'universitaires américains qui s'intéressent de près aux problèmes soulevés dans cette étude, et notamment à la crise d'endettement internationale. Les opinions entendues n'ont pas été officiellement consignées. Les renseignements et les points de vue exprimés ont été néanmoins très utiles, vu qu'ils ont été recueillis peu avant la fin des audiences officielles du Comité à Ottawa.

Le Comité a entendu ses interlocuteurs dans l'ordre suivant:

### Washington

Lundi 2 juin 1986

Son Excellence M. Allan E. Gottlieb  
Ambassadeur du Canada

M. A.F. Burger

Conseiller auprès de

l'Ambassade du Canada

*Département du Trésor des États-Unis*

M. Richard Darman

Secrétaire adjoint au Trésor

M. Ciro DeFalco, directeur

Évaluation de la situation financière des pays en développement

M. Robert Bench

Contrôleur adjoint

Affaires bancaires internationales

*Banque mondiale*

M. Ernest Stern

Premier vice-président

Opérations

M<sup>me</sup> Anne Krueger

Vice-présidente

Affaires économiques et recherche

M. David Hopper

Vice-président

Bureau régional de l'Asie du Sud

Numéro de fascicule	Date	Témoins
---------------------------	------	---------

7	25 mars 1986	M. Marcel Massé Administrateur Fonds monétaire international Washington (D.C.)
8	15 avril 1986	M. David Ibarra Ancien ministre des Finances du Mexique Mexico (Mexique)
9	22 avril 1986	M. Gerald Helleiner Professeur d'économie Université de Toronto Toronto (Ontario)
10	29 avril 1986	M. Ivan Head Président Centre de recherche pour le développement international Ottawa (Canada)
11	6 mai 1986	M <sup>me</sup> Margaret Catley-Carlson Présidente Agence canadienne de développement inter- national (ACDI) Ottawa (Canada)
12	13 mai 1986	M. Bishnu Persaud Directeur Chef de la Division des affaires économiques Secrétariat du Commonwealth Londres (Angleterre)
13	20 mai 1986	M. Alan Hockin Doyen des Etudes administratives Université York Toronto (Ontario)
14	10 juin 1986	Ministère des Finances L'honorable Michael Wilson, c.p., député Ministre des Finances M. John C. Coleman Sous-ministre adjoint Direction des finances et commerce interna- tionaux



## Annexe C

## Liste des personnes ayant comparu devant le Comité

Numéro du fascicule	Date	Témoins
2	28 janvier 1986	<i>Conseillers spéciaux auprès du Comité</i> M. Claude Isbister Professeur David Pollock
3	4 février 1986	<i>Ministère des Finances du Canada</i> M. John C. Coleman Sous-ministre adjoint Direction des finances et commerce interna- tionaux M. Yves Fortin Directeur adjoint Division des finances et du développement international
4	11 février 1986	M. Sidney Dell Membre principal Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche New York (N.Y.)
5	25 février 1986	M. Horace Barber Directeur exécutif suppléant Banque mondiale Washington (D.C.)
6	4 mars 1986	M. Jacques de Larosière Directeur exécutif Fonds monétaire international Washington (D.C.) M. John P. Lipsky Vice-président Salomon Brothers Inc. New York (N.Y.)



Radiation partielle	expression utilisée par les banques pour indiquer que la valeur d'un prêt apparaissant sur les états financiers de la banque a été réduite. Mais cette écriture n'entraîne pas normalement l'effacement de la dette exigible du pays débiteur
	total du service de la dette divisé par la valeur des exportations de biens et de services
Ratio du service de la dette	report des remboursements du principal et des intérêts. En cas de rééchelonnement, une nouvelle date d'exigibilité est fixée pour les montants reportés
Rééchelonnement de la dette	reconduction d'une dette qui arrive à échéance ou conversion des paiements actuels ou futurs du service de la dette en nouveaux prêts, qui sont généralement assortis d'une échéance plus longue
Service de la dette	somme des paiements d'intérêts et des remboursements du principal sur un prêt
Tiers monde	terme générique utilisé pour désigner les pays en développement. Récemment, on a commencé à distinguer les pays les moins avancés, qu'on regroupe sous le nom de Quart Monde

fonctionne un peu comme un marché monétaire interna- tional et il facilite les mouvements de capitaux à l'échelle mondiale		Marge des taux d'intérêts	différence entre le taux de l'argent emprunté et celui de l'argent prêté. Dans le cas de la dette du Tiers monde, la marge correspond généralement à la différence entre le LIBOR et le taux auquel les fonds sont prêtés à l'emprunteur final	
Afghanistan, Bangladesh, Benin, Bhoutan, Burkina Faso, Birmanie, Burundi, Cap Vert, République Centra- fricaine, Tchad, Chine, Comores, Guinée équatoriale, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Inde, Kampuchea démocratique, Kenya, Républi- que démocratique populaire du Laos, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Népal, Niger, Pakistan, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Sri Lanka, Soudan, Tanzanie, Togo, Ouganda, Viet-Nam, Zaïre (liste du FMI)		Pays à faible revenu	classement établi par le FMI à des fins statistiques et regroupant les pays en développement qui ont eu des difficultés à obtenir des prêts extérieurs depuis 1982	
expression utilisée par le Comité d'assistance au deve- loppement de l'OCDE, correspondant à l'ensemble des pays et territoires d'Afrique (excepté l'Afrique du Sud), d'Amérique (excepté les États-Unis et le Canada), d'Asie (excepté le Japon), et d'Océanie (excepté l'Aus- tralie et la Nouvelle-Zélande). La liste comprend aussi quelques pays d'Europe, dont Chypre, Gibraltar, la Grèce, Malte, le Portugal et la Turquie.		Pays en développe- ment à faible revenu	pays dont le produit national brut en 1984 était inférieur à 400 dollars (définition de la Banque mondiale)	
Pays en développe- ment à revenu inter- médiaire		Plafonnement des taux d'intérêt	engagement pris par une banque de ne pas hausser un taux d'intérêt normalement fluctuant, même si le taux officiel monte. En temps normal, il n'entraîne pas de réduction des taux d'intérêt	
Prêt à des conditions de faveurs		Provision ou réserve pour pertes sur prêts	prêt assorti de conditions plus favorables pour l'emprun- teur que celles qui peuvent être obtenues normalement sur le marché	
mise en réserve de fonds par une banque commerciale pour couvrir les éventuelles pertes sur les prêts consentis à un groupe de pays par opposition aux réductions partielles de dettes sur les états financiers de la banque				



somme accordée par des prêteurs d'un pays, habituellement des organismes gouvernementaux, pour financer l'exportation de biens ou de services précis

somme des montants dus par un gouvernement par un de ses organismes décentralisés, ou encore par des entreprises privées bénéficiaires de garanties d'Etat; les prêts consentis à ces diverses parties sont également dits «souverains»

dette envers un gouvernement ou un organisme public du pays créancier ou garantie par l'un d'eux. Le rattachement des dettes publiques se fait habituellement par l'intermédiaire du Club de Paris

monnaie fictive internationale émise de temps à autre par le FMI à ses membres proportionnellement à leur quote-part et formant une partie de tout prêt du FMI. Les DTS peuvent être échangés par l'entremise du Fonds pour des devises nationales, ou être conservés par un pays comme réserve, mais ne peuvent servir à des transactions commerciales

expression utilisée en tant que synonyme de poids de la dette

Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Mexique, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela

Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Côte-d'Ivoire, Equateur, Mexique, Maroc, Nigéria, Pérou, Philippines, Uruguay, Venezuela et Yougoslavie; la Jamaïque et le Costa Rica ont été ajoutés par la suite à cette liste

le nom de Groupe des 15 pays du Plan Baker

Liste des pays pour lesquels l'inspecteur général des banques du Canada exige qu'ils constituent des provisions pour pertes sur prêts

Marché des eurodollars ou des eurodevises

expression qui s'applique normalement aux dollars déposés dans les banques étrangères, ailleurs qu'aux Etats-Unis, mais y compris dans les Antilles et en Asie. Elle peut aussi être utilisée pour désigner une devise déposée dans toute banque autre que celle du pays émetteur de la monnaie. Le marché des eurodevises

Crédit à l'exportation

Dette «gouvernementale»

Dette publique

Droit de tirage spécial (DTS)

Fardeau de la dette

Groupe de Carthagène ou Consensus de Carthagène

Liste des 15 pays débiteurs «problématiques» établie par le Trésor américain et désignée souvent sous le nom de Groupe des 15 pays du Plan Baker

Liste des pays pour lesquels l'inspecteur général des banques du Canada exige qu'ils constituent des provisions pour pertes sur prêts

Marché des eurodollars ou des eurodevises

<b>IFI</b>	Institutions financières internationales, c'est-à-dire le FMI, la Banque mondiale et les banques régionales de développement.
<b>LIBOR</b>	Taux interbancaire moyen de Londres. C'est le taux à court terme pour les dépôts interbancaires, c'est-à-dire le taux que les banques s'accordent entre elles et qui sert d'étalon pour le calcul des autres taux.
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OPEP</b>	Organisation des pays exportateurs de pétrole.
<b>SFI</b>	Société financière internationale — organisme d'investissements privés affilié à la Banque mondiale.

Glossaire

Accord de rééchelonnement plurianuel	(ARP) — accord de rééchelonnement en vertu duquel la période de refinancement porte sur plus de deux ans depuis la date de la signature de l'entente
Afrique subsaharienne	ensemble des 39 pays africains en développement situés au Sud du Sahara, à l'exclusion de l'Afrique du Sud
Club de Paris	groupe de pays créanciers, présidé par le Trésor français, qui se réunit pour rééchelonner les dettes envers des gouvernements (dettes publiques), par opposition aux dettes bancaires
Comité de développement	comité mixte formé des ministres des Finances (ou d'un fonctionnaire de même rang) des pays membres du FMI et de la Banque mondiale, dont le mandat est de trouver des mécanismes pour accroître les flux de capitaux acheminés pour aider les pays en voie de développement
Comité intermédiaire	Comité formé des ministres des Finances (ou d'un fonctionnaire de même rang) des pays membres du FMI, des gouverneurs des banques centrales; groupe consultatif sans pouvoirs officiels, il est néanmoins le principal organisme du Fonds qui élabore les politiques
Conférence de Bretton Woods	conférence internationale tenue à Bretton Woods (New Hampshire) en juillet 1944, au cours de laquelle le FMI et la Banque mondiale ont été institués
Consortium spécial de banques commerciales (ou Club de Londres, parfois)	c'est le pendant du Club de Paris; il s'occupe des dettes bancaires et il est formé des principales banques créditrices. Il ne se réunit pas nécessairement à Londres, mais plutôt dans le pays de la principale banque créditrice. Ce groupe a caractéristique négocie le rééchelonnement des dettes avec le pays intéressé et cherche à vendre sa solution aux autres banques membres du consortium de prêts

Acronymes et glossaire

AGC	Augmentation générale du capital de la Banque mondiale — quote-part exigée de chacun des membres de la Banque mondiale en vue d'accroître son capital
AGE	Accords généraux d'emprunts — accords conclus entre le FMI et les principaux pays industriels (G-10: groupe des Dix), dont le Canada. La Suisse est un souscripteur à part entière; l'Arabie Saoudite a conclu un arrangement parallèle avec le Fonds. Aux termes des AGE, les pays participants peuvent consentir au Fonds des prêts en monnaie nationale pour l'aider à financer les prélèvements faits par l'un des pays membres.
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements — organisme qui relèvera de la Banque mondiale lorsqu'il ouvrira ses portes, probablement en 1987
APD	Aide publique au développement.
BAD	Banque africaine de développement.
BASD	Banque asiatique de développement.
BDC	Banque de développement des Caraïbes.
BID	Banque interaméricaine de développement, parfois désignée par le sigle BID qui correspond aussi aux initiales de son nom en espagnol.
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement, communément appelée la <i>Banque mondiale</i> ou simplement la <i>Banque</i> .
CCEI	Conférence de 1977 sur la coopération économique internationale.
FIDA	Fonds international de développement agricole.
FMI	Fonds monétaire international, souvent appelé le <i>Fonds</i> .
IDA	Association internationale de développement — organisme de la Banque mondiale qui accorde des prêts à des taux de faveur.





L'une des questions qui ont été portées à l'attention du Comité concernant la Banque américaine de développement est l'accusation d'ingérence politique lancée contre les États-Unis auxquels on a reproché d'accorder des prêts par l'intermédiaire de cette banque à certains pays latino-américains, notamment au Nicaragua. À ce sujet, le Comité appuie sans hésitation la position prise par le représentant du Canada à la réunion annuelle de la BID en 1985, réclamant « la fin de l'ingérence politique dans les activités de la Banque interaméricaine de développement ». Le gouvernement du Canada a pris dans ce dossier la meilleure position possible, à savoir que l'objectif fondamental des institutions financières internationales devrait être le développement économique, alors que le règlement de toutes les questions politiques devrait se faire par voie bilatérale ou sous les auspices des Nations Unies.

**TABLEAU 12**  
**Le Canada et les institutions financières internationales**

Pourcentage de la participation du Canada	Rang	Regroupement d'États*
<b>Fonds monétaire international<sup>(1)</sup></b>		
3,3	7	Canada, Irlande, Antigua et Barbade, Bahamas, Belize, Dominique, Grenada, Guyane, Jamaïque, St-Christophe et Nevis, Ste-Lucie et St-Vincent
<b>Groupe de la Banque mondiale<sup>(1)</sup></b>		
3,3	8	Le même Groupe que pour
4,6	6	le FMI, à l'exception de
3,5	6	la Guyane
<b>Banque de développement interaméricaine<sup>(1)</sup></b>		
4,4	6	Canada
5,5	6	
<b>Banque de développement des Caraïbes<sup>(1)</sup></b>		
12,9	3	Canada
26,5	1	
<b>Banque africaine de développement<sup>(2)</sup></b>		
3,2	9	Canada, Yougoslavie, Espagne, Corée et Koweït
<b>Banque de développement asiatique<sup>(3)</sup></b>		
5,0	7	Canada, Pays-Bas, Danemark, Norvège, Finlande et Suède
8,3	5	
<b>Fonds international de développement agricole<sup>(4)</sup></b>		
3,2	10	(Le Canada remplace le Japon)

\* «Regroupement» est utilisé ici pour désigner les pays au nom desquels l'administrateur canadien qui siège aux Conseils d'administration parle, outre le Canada.

canadiennes. Mais le principal intérêt du Canada, qui englobe tous les autres, a clairement été mis en évidence par M. John Coleman, du ministère des Finances, dans un document annexé à sa déposition:

En tant que puissance moyenne dotée d'une vaste économie ouverte sur l'étranger et qui ne fait pas partie d'un bloc quelconque commercial, le Canada a tout avantage à ce que le système financier international reste stable et solide et qu'il soit effectivement appuyé par des institutions multilatérales.

Le Canada a démontré son intérêt en donnant un appui financier appréciable, qui représente un total entre 3 et 5 p. 100 des contributions totales versées aux BMD, et jusqu'à 10 p. 100 des fonds consentis à titre de faveur. La Banque de développement des Caraïbes constitue à cet égard une exception : le Canada lui fournit environ 13 p. 100 de ses fonds, soit autant que le Royaume-Uni. Les seuls deux pays à donner plus sont Trinité et Tobago; le Canada fournit en outre environ 26 p. 100 du Fonds spécial.

La contribution financière du Canada aux banques multilatérales de développement se situe juste en-deçà de 20 p. 100 du total de l'aide publique au développement, soit près de 490 millions de dollars pour le budget de l'année financière 1986-1987. Bien que le niveau en valeur absolue de la contribution canadienne soit dans la moyenne de celle des pays donateurs de l'OCDE, le pourcentage de fonds d'APD alloué aux banques de développement est inférieur à la moyenne. La contribution du Canada au FMI est de l'ordre de 3 à 4 p. 100. Le Tableau 12 indique la place du Canada au sein des institutions financières internationales.

La participation des membres aux décisions de chacune des institutions financières internationales est fonction de leur contribution financière. L'aide du Canada étant relativement importante, il a son propre administrateur au sein de chaque Conseil des IFI, sauf au FIDA, qui a une structure différente et dont le Canada assume la direction à tour de rôle.

Compte tenu de la proximité géographique, il n'est pas surprenant que le Canada soit très actif tant au sein de la Banque interaméricaine de développement que de la Banque de développement des Caraïbes. Au mois de décembre 1984, il avait engagé 1,5 milliard de dollars (américains) auprès des 43 membres de la BID, soit 4,4 p. 100 du total des actions. Le Canada et les États-Unis sont les deux seuls pays qui ont leur propre siège au Conseil d'administration, qui compte douze membres. Le Canada a également son propre siège au Conseil d'administration de la Banque de développement des Caraïbes, étant donné son importante contribution et sa qualité de membre fondateur.

Au sein de la Banque mondiale, du FMI et des Banques asiatique et africaine de développement, le Canada est le seul pays industrialisé à représenter un «regroupement» d'autres pays, surtout des pays en développement. Cette place spéciale lui donne une perspective qui lui permet de mieux apprécier les pressions économiques extrêmes auxquelles les pays en développement sont soumis. Compte tenu de son statut important mais minoritaire, au sein des IFI, le Canada doit bien sûr chercher à persuader plutôt qu'à s'imposer.

bénéfrique à un double titre: non seulement le Fonds soulage la grande pauvreté des régions rurales, réduisant ainsi les besoins à long terme d'APD, mais il favorise la croissance de la production alimentaire, ce qui permet ensuite aux pays débiteurs de disposer de devises avec lesquelles ils importent des stocks alimentaires.

Les prêts des banques multilatérales de développement  
(en millions de dollars)

TABLEAU II

Montant des prêts			
1984			
1985			
1986			
Banque mondiale	11 947	11 358	13 179
BIRD	3 595	3 028	3 140
IDA	696	937	1 156
SFI	3 215	2 766	2 706
BID	352	295	331
Capital ordinaire	1 551	1 271	1 368
Fonds pour opérations spéciales	684	637	633
BASD	494	709	1 034
Banque	385	439	584
BATD	17	23	29
BDC	33	19	22
Fonds spécial de développement	22 696	21 482	24 182
Total			

La participation du Canada aux institutions financières internationales

Le Canada soutient depuis longtemps et très activement le groupe des institutions financières internationales qu'il a, dans la plupart des cas, contribué à créer. Diverses raisons expliquent l'intérêt et l'appui du Canada. C'est autant parce qu'il est conscient de l'action des banques multilatérales sur le développement, que parce qu'il sait les débouchés qu'offrent les IFI aux entreprises



**La Banque asiatique de développement** a été instituée en 1966. Elle comprenait 32 pays membres de la région d'Asie et 15 autres d'en dehors de la région, dont le Canada qui a été un des membres fondateurs. Elle dispose d'un capital d'environ 28 milliards de dollars, qui lui permet de financer un programme de prêts visant à favoriser la croissance économique de la région. À la fin de 1985, elle avait prêté 17,5 milliards de dollars pour la réalisation de plus de 700 projets dans 27 pays membres en développement. Les échéances de ces prêts sont de 10 à 30 ans et leur taux d'intérêt d'environ 9 p. 100. La banque a un ratio capital d'apport/capital exigible assez élevé, à savoir 12,5 p. 100.

Comme pour la Banque mondiale, les engagements de la BASD ont fléchi en 1985, compte tenu du poids des dettes extérieures, de la compression des ressources intérieures et du ralentissement économique dans les pays emprunteurs. En 1985, on a co-financé 23 projets, grâce aux bailleurs de fonds (publics et commerciaux) qui ont fourni 640 millions de dollars et la BASD, un autre 1 024 millions de dollars.

**La Banque africaine de développement** a ouvert ses portes en 1966. À l'origine, seuls pouvaient en être membres les États indépendants de l'Afrique, mais depuis 1982, 25 autres pays non africains, dont le Canada, ont adhéré à l'organisation. Lié à la BAfD et géré par elle, le Fonds de développement africain octroie des fonds à des conditions de faveur. En 1985, le total des cotisations souscrites s'élevait à environ 4,8 milliards de dollars.

**La Banque de développement des Caraïbes**, la plus petite des banques régionales, a été créée en 1969. Elle regroupe 20 pays de la région et 3 pays de l'extérieur, (Canada, Royaume-Uni et France). Le Canada en est un des membres fondateurs et est le troisième membre en importance (avec le Royaume-Uni), puisqu'il détient 12,5 p. 100 des actions donnant droit de vote. Le capital souscrit de la BCD est de 347 millions de dollars, dont 80 millions est constitué de capital d'apport.

Le Tableau 11 donne une idée de l'importance des activités de ces banques multilatérales de développement entre 1984 et 1986.

**Le Fonds international de développement agricole (FIDA)** est un organisme moins connu. Institué en 1977, il est souvent appelé «la banque du pauvre». C'est la seule institution financière internationale qui s'occupe exclusivement de l'augmentation de la production agricole des travailleurs les plus pauvres des pays du Tiers monde, qui vivent dans des zones rurales et dont le revenu annuel est inférieur à 100 dollars. Le FIDA consent des prêts à des taux très avantageux, à des taux par exemple de 1 p. 100, pour 50 ans. Pour chaque dollar prêté, les donateurs et les gouvernements en cause en versent plus de 3. Les deux tiers des fonds du FIDA sont octroyés aux pays d'Afrique et d'Asie, l'autre tiers à l'Amérique latine, au Proche-Orient et à l'Afrique du Nord. En 1986, le FIDA a mis sur pied un Programme spécial de trois ans pour les pays d'Afrique subsaharienne victimes de la sécheresse et de la désertification, dont l'objectif de financement était de 300 millions de dollars.

Au cours de ses huit années de fonctionnement, on estime que le FIDA a permis à 70 millions de personnes de dépasser le seuil de la pauvreté. Son action est

La Banque mondiale se prépare à créer une nouvelle facilité pour garantir les investissements internationaux, l'**Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI)**. Cet organisme, affilié au groupe de la Banque mondiale, tout en étant autonome, poursuivrait des objectifs étroitement liés à ceux de la SFI. Si elle était créée, l'AMGI améliorerait le climat de l'investissement dans les pays en développement en garantissant les investisseurs étrangers contre des risques non-commerciaux, par exemple l'instabilité politique, et en complétant l'action menée par la Banque et la SFI en matière d'investissement. Elle établirait des normes en matière d'investissement international et rembourserait aux investisseurs les sommes qu'un pays étranger leur aurait fait perdre en violant les règles convenues.

## Les banques régionales de développement

Nous l'avons déjà indiqué, le Canada est membre de quatre banques régionales de développement, à savoir:

- La Banque interaméricaine de développement
- La Banque asiatique de développement
- La Banque africaine de développement
- La Banque de développement des Caraïbes

Comme leurs noms l'indiquent, les banques régionales ont été établies pour appuyer la croissance économique et contribuer au développement économique dans une région donnée des pays membres en développement. Elles sont toutes organisées selon la formule de la Banque mondiale, notamment en ce qui concerne la reconstitution de leurs ressources et leurs méthodes de financement. Chacune d'elles a une filiale qui accorde des prêts, à des conditions de faveur, comparables à l'IDA au sein de la Banque mondiale.

La plus grande et la plus ancienne banque régionale est la **Banque interaméricaine de développement**, qui accorde 16 p. 100 de l'ensemble des prêts de ces banques. Créée à l'origine pour stimuler le développement économique dans les pays membres de l'Amérique du Sud et centrale, une grande partie de ses activités se déroule maintenant dans les pays des Antilles du Commonwealth. Elle regroupe 43 pays membres — dont 26 appartenant au monde occidental, incluant le Canada et les États-Unis, et 17 n'appartenant pas à cette région (surtout d'autres de l'OCDE). Depuis quelques années, les prêts de la BID représentent environ 5 p. 100 de l'ensemble du financement extérieur net accordé à toute la région. L'organisme de la BID qui consent des prêts à des conditions de faveur est le Fonds des opérations spéciales.

Depuis sa fondation, la BID a accordé plus de 32 milliards de dollars en prêts. Au cours des dernières années, ceux-ci ont représenté entre 4 et 5 p. 100 du total de financement extérieur net de la région. Ses prêts sont généralement assortis d'échéances de 15 à 30 ans et d'un taux d'intérêt courant de 8,75 p. 100. Les prêts provenant du Fonds des opérations spéciales de la BID sont consentis à des taux d'intérêt de 2 à 4 p. 100 et assortis de périodes de franchise de 10 à 15 ans et d'échéances allant de 20 à 40 ans.

La BID avait un ratio capital d'apport/capital exigible de 8,6 p. 100 à la BID, mais lors de la dernière reconstitution de ses ressources, la proportion de capital d'apport est tombée à 4,5 p. 100.

donateurs membres. Depuis six ans, les décaissements de l'IDA ont été assujettis à des contraintes croissantes, les deux dernières reconstructions ayant été moins importantes que prévu. La toute dernière reconstitution d'octobre 1986, qui a été de 12,4 milliards de dollars était encore inférieure en termes réels à la Sixième reconstitution d'il y a six ans.

Les problèmes de plus en plus graves des pays de l'Afrique subsaharienne ont poussé l'IDA à accorder plus de prêts à cette région. En 1985, une facilité spéciale pour les pays africains a été mise sur pied et administrée par l'IDA pour qu'un niveau adéquat d'aide à des conditions de faveur soit maintenu.

La Société financière internationale (SFI), le second organisme affilié de la Banque mondiale, a été créée en 1956. Sa fonction est de favoriser l'implantation dans les pays moins développés d'une politique propre à accroître les investissements, tant intérieurs qu'étrangers. Elle cherche à repérer et à structurer, dans les pays en voie de développement, les projets pouvant intéresser les investisseurs étrangers, et à réduire les risques pour les sociétés étrangères désireuses de faire des investissements directs.

Pour adhérer à la SFI, qui compte actuellement 122 pays membres, il faut d'abord être membre de la Banque. Avec un capital de 1,3 milliard de dollars, la SFI compte investir d'ici 5 ans 4,5 milliards dans des projets d'une valeur totale de 30 milliards de dollars. En 1984, elle a approuvé une hausse de son capital d'apport de 65 millions de dollars, répartie sur une période de cinq ans.

Bien que l'aide accordée par la SFI se fasse essentiellement sous la forme de prêts, l'organisme affecte également une partie de ses ressources à des prises de participation, lorsque le capital-risque privé se fait rare. Étant capable de répartir les risques d'investissements, la SFI a pu favoriser la mise sur pied de co-entreprises et aider les investisseurs à obtenir des prêts commerciaux. De plus, étant elle-même un investisseur actif, bien que minoritaire, dans différents pays, elle est bien placée pour indiquer à la Banque comment ses politiques influent sur les décisions d'investissements des pays en cause.

En juin 1984, la SFI avait financé plus de 770 projets dans 84 pays, soit un investissement total de 27 milliards de dollars; à ses propres investissements de 3,7 milliards, elle a pu ajouter 2,5 milliards de dollars en prêts consortiaux consentis par d'autres bailleurs de fonds; et elle a attiré près de 1 milliard de dollars d'investissements directs privés étrangers pour financer ces projets.

Dans les pays en voie de développement, la SFI tente de promouvoir les investissements de portefeuille, aussi bien que l'investissement direct étranger. Elle a établi des fonds communs de placement au Mexique, entre autres, et elle est sur le point de créer un fonds diversifié pour le Tiers monde. Comme on prévoit une croissance du marché de capitaux international, la SFI estime que d'ici les années 1990, les investissements de portefeuille étrangers effectués dans les pays en voie de développement pourraient être chaque année de l'ordre de 2 à 4 milliards de dollars par an. Elle espère stimuler ce genre d'investissement dans les pays du Tiers monde.



selon la même formule utilisée pour les quote-parts du FMI, et la répartition des voix est également la même qu'au FMI. La Banque emprunte aux pays en voie de développement à un taux d'intérêt légèrement plus élevé. Elle tire également des ressources des bénéfices non répartis et des remboursements sur ses prêts. Son capital souscrit s'élève actuellement à quelque 75 milliards de dollars américains. Tandis que les banques commerciales fonctionnent en n'utilisant qu'une fraction de leurs réserves, la Banque mondiale doit, conformément à ses statuts, limiter ses prêts au montant de son capital. Les gouvernements membres ne versent qu'une partie — environ 8,7 p. 100 — du capital d'apport qu'ils souscrivent et fournissent le reste sur demande, la Banque songe à diminuer encore cet apport. Elle peut emprunter à des taux avantageux contre la garantie du capital souscrit.

La Banque mondiale prête à des pays en voie de développement ayant déjà atteint un certain niveau de croissance économique. Ces prêts sont généralement assortis d'un différé d'amortissement de cinq ans et sont remboursables sur une période maximale de vingt ans. En juin 1986, le total des prêts de la Banque s'élevait à 61 milliards de dollars.

Traditionnellement, la Banque a surtout consenti des prêts-projets pour favoriser le développement dans le secteur de l'agriculture ou pour favoriser la mise en place d'une infrastructure, par exemple dans le domaine de l'électricité. Elle est aujourd'hui soumise à des pressions croissantes exercées sur elles pour l'inciter à diversifier son programme de prêts, conçu pour aider les pays en voie de développement qui doivent effectuer des réformes. Ces derniers prêts sont destinés à l'ajustement soit structurel, soit sectoriel. Les prêts à l'ajustement sectoriel sont destinés à appuyer les changements de politique et institutionnels dans certains secteurs et à favoriser la mobilisation des ressources. Les prêts à l'ajustement structurel sont quant à eux destinés à aider les pays en voie de développement à effectuer les difficiles ajustements de leurs économies dans le contexte de la conjoncture économique internationale défavorable. Jusqu'à maintenant, les décaissements de la Banque mondiale se sont faits assez lentement, mais la Banque procède de plus en plus à des décaissements rapides dans le cadre de prêts de soutien de balance des paiements.

L'Association internationale de développement est l'organisme de la Banque mondiale qui consent des prêts à des conditions de faveur. Elle aide les pays les plus pauvres, c'est à dire ceux dont le PNB annuel par habitant est inférieur à 790 dollars, mais 80 p. cent des pays bénéficiant de l'aide de l'IDA ont des revenus annuels par habitants de moins de 400 dollars. L'IDA est donc le plus important organisme d'aide à des conditions de faveur. Instituée en 1960, elle poursuit le même objectif que la Banque, mais elle a le pouvoir de fixer des conditions de prêt moins «douloureuses» pour la balance de paiements des emprunteurs. Ses crédits sont assortis d'une période de grâce de 10 ans et d'échéances de 50 ans sans intérêt, mais à l'occasion des dernières négociations de reconstitution de ses ressources, l'Association a ramené cette période à 40 ans. Les crédits de cet organisme correspondent en fait à des subventions. L'IDA perçoit une petite commission annuelle.

Ses fonds lui proviennent principalement des contributions spéciales des pays membres les plus riches et des transferts de bénéfices de la Banque mondiale. Les reconstitutions ont lieu tous les trois ans à l'occasion de négociations entre les pays



L'aide financière du FMI est accordée à titre temporaire, et elle est variable. Il lui est de plus en plus difficile d'assumer ce rôle compte tenu de la faiblesse de ses moyens, et tout particulièrement lorsque les pays débiteurs ont des problèmes à long terme de service de la dette, et pas uniquement des difficultés de liquidités à court terme. Pour répondre aux nouvelles demandes de fonds qui lui parviennent, le FMI met en oeuvre divers programmes, les uns anciens, les autres nouveaux, dont les principaux sont les suivants:

- *Les Accords généraux d'emprunt*, en vertu desquels le Fonds peut, dans des circonstances exceptionnelles, emprunter auprès des gouvernements membres, en cas, par exemple, d'un déséquilibre du système monétaire international résultant de certains besoins financiers de certains membres.
- *La facilité de financement compensatoire*, facilité extraordinaire instituée en 1963 pour venir en aide aux pays en voie de développement qui dépendent massivement de leurs exportations de matières premières, dont les revenus fluctuent énormément d'une année à l'autre.
- *La facilité élargie du Fonds*, instituée en 1974 pour accorder à ses membres une aide financière à long terme supérieure à leur quote-part normale pour les aider à régler leurs déficits de balances de paiements.

- *Un Fonds fiduciaire*, institué en 1976 et financé par les profits provenant de la vente d'une partie de l'or du FMI, et dont les fonds ont été affectés à des prêts consentis à des conditions extrêmement favorables aux pays en voie de développement ayant des difficultés de balance des paiements jusqu'en 1981, année où ce programme a pris fin.

- *La facilité d'ajustement structurel*, qui a succédé au Fonds fiduciaire, a été instituée en 1986 pour utiliser les rentées de fonds provenant des prêts consentis en vertu de l'ancien Fonds fiduciaire en vue d'aider les pays en voie de développement ayant de graves difficultés de balance de paiements à faire des ajustements structurels à moyen terme.

## La Banque mondiale

Le Groupe de la Banque mondiale est composé de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), connue plus couramment sous le nom de Banque mondiale, et de ses deux filiales, l'Association internationale de développement (IDA) et la Société financière internationale (SFI). La BIRD administre l'IDA et lui fournit son personnel. Le président de la BIRD est également président de la SFI, mais celle-ci a son propre personnel.

Malgré son nom, la Banque mondiale n'est pas une banque centrale mais est la principale institution internationale à prêter de l'argent aux pays du Tiers monde à des fins de développement. À ce titre, elle est devenue un centre d'études et de recherche en matière de développement. Elle est de loin la plus importante banque multilatérale de développement (BMD), puisqu'en 1984, elle accordait 70 p. 100 de l'ensemble des prêts des BMD.

La Banque mondiale a le même nombre de gouvernements membres que le FMI, et ce sont eux qui lui fournissent son capital. Chaque pays membre cotise

membres entre eux. Les représentants de cette dernière catégorie ne parlent pas uniquement au nom de leur propre pays, mais aussi en celui d'autres pays faisant partie de leur groupe. Le nombre de voix accordé à chaque pays est proportionnel à sa contribution financière, bien que la plupart des décisions soient prises par voie de consensus.

Une autre institution financière internationale a vu le jour assez récemment, soit en 1977, à savoir le Fonds international de développement agricole (FIDA). Doté d'une structure tripartite inhabituelle l'organisme accorde à trois groupes de pays membres un nombre égal de voix. Son conseil d'administration est formé de représentants de six pays de l'OCCDE, de six pays de l'OPPEP et de six pays en voie de développement non-exportateurs de pétrole, de même que de pays suppléants.

Il y a également deux comités ministériels permanents. D'une part, le *Comité intermédiaire* du FMI, un groupe consultatif de 22 membres,\* formé en 1974 et qui n'a aucun pouvoir de décision. Principal organisme de formulation de la politique du Fonds, ce comité recommande au Conseil des gouverneurs la voie à suivre en matière de supervision, de gestion et d'adaptation du système monétaire international. Le Conseil des gouverneurs se réunit une fois par an; il est composé de ministres ou de gouverneurs de banques centrales, nommés par les pays membres.

Il y a aussi, le *Comité de développement*, un comité conjoint du Fonds et de la Banque, également formé en 1974 pour présenter des avis et des rapports aux deux Conseils des gouverneurs sur les politiques générales en matière de développement. Ce comité est connu sous le nom de *Comité ministériel mixte des Conseils de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en voie de développement*. Il compte 20 membres, habituellement des ministres des Finances, nommés à tour de rôle pour deux ans.

## Le Fonds monétaire international

Le *Fonds monétaire international*, qui tient lieu de banque centrale mondiale, a été institué pour faciliter les rapports monétaires entre les pays membres. Il compte actuellement 149 pays membres, les principales exceptions étant l'URSS et quelques pays d'Europe de l'Est. Les affaires courantes du Fonds sont gérées par le directeur général et le Conseil d'administration, formé de six membres nommés par les six principaux pays cotisants\*\* et de 16 membres élus par les 143 autres pays membres. Le FMI détient des fonds ou «quote-parts» souscrits par les pays membres et qui constituent sa principale ressource, ainsi que sa base de financement. Lorsqu'un pays membre a un problème de balance des paiements, le FMI peut lui consentir un prêt, normalement qualifié de crédit, en sa qualité de bailleur de fonds. Les droits de tirage sont alloués au pro-rata de la quote-part de chaque pays membre, qui peut retirer une partie de son quota, réparti en quatre «tranches de crédit». Mais seuls les pays acceptant les conditions du FMI, à savoir le redressement de leur économie en vue d'équilibrer leur balance des paiements, ont accès aux tranches supérieures de crédit.

\* En 1986, les pays membres du Comité intermédiaire étaient les suivants: Algérie, Allemagne, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chine, États-Unis, France, Inde, Iraq, Italie, Japon, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Sierra Leone, Suède, Thaïlande et Zaïre.

\*\* États-Unis, Royaume-Uni, République fédérale d'Allemagne, France, Japon et Arabie Saoudite.

## Annexe A

### Les institutions financières internationales et la participation du Canada

Le système financier international tel que l'envisage le Comité englobe les innombrables intervenants des secteurs financiers et commerciaux internationaux, de Wall Street et aux banques centrales. Même si les relations qu'entretiennent ces divers participants sont souvent très lointaines, tous les éléments constituent dans leur ensemble un véritable système.

Outre les secteurs financiers privé et public, le système financier international se compose aussi d'un certain nombre d'institutions multilatérales, dont les principales sont, aux fins du présent rapport, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, dont l'idée a germé en 1944 à la conférence de Bretton Woods et qui ont été institués en 1945 pour accroître la stabilité et l'ordre du système.

Le FMI et la Banque mondiale ont reçu la mission de veiller au fonctionnement de l'ensemble du système. Le Fonds a d'abord été chargé de la stabilisation des échanges monétaires internationaux à court terme. La Banque mondiale est constituée de façon à pouvoir fournir aux pays du Tiers monde des capitaux favorisant leur croissance économique à long terme. Un troisième organisme multilatéral joue un rôle stratégique sur le plan de l'économie internationale, soit l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), mais il n'est pas directement visé dans la présente étude.

Quatre autres banques jouent un rôle parallèle à celui de la Banque mondiale, en l'occurrence les banques multilatérales de développement (BMD) à caractère régional: la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque asiatique de développement (BASD), la Banque africaine de développement (BAFD) et la Banque de développement des Caraïbes (BDC).

Chacune de ces six institutions, à savoir le FMI, la Banque mondiale et les quatre banques régionales de développement, dispose d'un organisme de direction, le Conseil des gouverneurs, formé dans la plupart des cas de ministres ou de gouverneurs de banques centrales. Ces conseils, qui se réunissent une fois l'an, ont délégué la plus grande partie de leurs pouvoirs à des conseils d'administration qui assurent la gestion quotidienne des affaires. Les conseils d'administration sont formés de représentants nommés par les pays qui versent les plus fortes quote-parts, ainsi que d'autres membres élus par des groupes de gouvernements





- Nulle stratégie ne saurait être efficace si elle ne poursuit pas les deux grands objectifs suivants. *Premièrement*, il faut acheminer d'importants flux de capitaux nouveaux en direction des pays débiteurs qui se sont engagés à appliquer des politiques d'ajustement efficaces. Les institutions financières internationales sont les mieux placées pour canaliser ces nouveaux fonds. *Deuxièmement*, la stratégie devrait prévoir des mécanismes visant à réduire le fardeau des pays à revenu intermédiaire afin de ramener leur dette à des proportions plus acceptables. Comme les fonds acheminés aux pays débiteurs par les institutions financières multilatérales seront probablement insuffisants, il faudra accorder à ces pays certains allègements de compensation. (pages 119-120)

- Le Comité considère que l'inspecteur général des banques devrait relever les normes régissant les provisions pour pertes sur les prêts consentis au Tiers monde, fixées à l'autisme de 1986. (page 120) Les banques qui possèdent d'importantes réserves pour pertes pourraient le faire sans diminuer pour autant leur ratio capital/avoirs. (page 120) Afin de permettre aux banques d'assumer le supplément de coût lié à la constitution de réserves plus importantes, le Comité recommande que le gouvernement canadien modifie les règles régissant le traitement fiscal des réserves détenues par les banques canadiennes afin que ces montants puissent être considérés comme des dépenses d'exploitation déductibles du revenu imposable d'ici à ce que la dette du Tiers monde ait été ramenée à des proportions plus raisonnables. (pages 120-121)

- Les gouvernements créanciers devraient être officiellement représentés au cours des négociations futures sur le problème de la dette pour montrer qu'ils reconnaissent la gravité de la situation et qu'ils sont conscients du fait qu'ils auront peut-être à intervenir directement pour trouver des moyens de réduire la dette. En outre, pour éviter de déstabiliser leurs économies nationales, les gouvernements créanciers doivent être prêts à s'unir aux gouvernements des pays débiteurs et aux banques commerciales pour assumer une partie du fardeau de la dette. (page 121)
- Le Comité encourage le gouvernement canadien à prendre l'initiative dans la recherche d'un consensus entre la Banque mondiale, le FMI et les pays de l'OCDE pour favoriser l'adoption de mesures ponctuelles visant à soulager le fardeau des pays débiteurs et à accroître le rôle de prêteur de la Banque mondiale. (page 122)

- L'approche «cas par cas», si elle a été acceptable jusqu'à maintenant, doit désormais être modifiée et adaptée en fonction de l'évolution du problème de la dette. Outre la stratégie pratiquée depuis 1982, il faudra prendre les dispositions nécessaires afin que les organismes multilatéraux et les gouvernements créanciers puissent achever l'acheminement de fonds aux pays débiteurs. (page 119)

### La gestion du problème de la dette: l'opinion du Comité

- Le Comité incite le gouvernement canadien à convaincre ses six partenaires au Sommet de même que le Conseil de l'OCDE de l'urgence de créer un Groupe consultatif sur l'endettement international. (page 113)
- Le Comité recommande que le gouvernement canadien endosse et préconise publiquement l'idée d'un dialogue organisé sous l'égide du Comité intermédiaire du FMI entre gouvernements créanciers et débiteurs. (page 112)
- Les difficultés actuelles des débiteurs et des créanciers constituent une réelle menace pour les fondements du système financier international. Le Comité estime que les gouvernements créanciers seront obligés de participer plus directement à la gestion du problème de la dette internationale, s'ils veulent éviter une grave déstabilisation de leurs économies nationales. (page 110)
- Le Comité recommande que le gouvernement s'engage dans son prochain budget à augmenter légèrement chaque année les fonds alloués à l'aide publique au développement, de façon à ce que dans treize ans, soit vers l'an 2000, ceux-ci représentent 0,7 p. 100 du PNB. (page 108)
- Le Comité recommande que le Canada porte à près de 25 p. 100 la proportion d'APD qu'il s'est engagé à verser par l'intermédiaire des banques multilatérales de développement, proportion qui est actuellement légèrement inférieure à 19,4 p. 100. (page 107)
- Le Comité recommande que le Canada porte à près de 25 p. 100 la proportion d'APD qu'il s'est engagé à verser par l'intermédiaire des banques multilatérales de développement, proportion qui est actuellement légèrement inférieure à 19,4 p. 100. (page 107)
- Le Comité appuie le principe annoncé par le gouvernement canadien dans son budget de 1986 voulant que désormais, l'APD soit entièrement versée sous forme de subventions plutôt que sous forme de subventions jumelées à des prêts, comme c'était le cas auparavant. Le Comité applaudit également l'initiative prise en 1986 par le Canada, qui a offert à un certain nombre de pays africains à faible revenu un moratoire de 15 ans sur le remboursement des intérêts des prêts d'APD, une action qui équivaut en quelque sorte à une radiation de dette. Ce sont là des mesures concrètes qui apportent un réel soulagement au problème du remboursement de la dette publique des pays en développement à faible revenu. Le Comité aimerait que les autres gouvernements des pays de l'OCDE adoptent des politiques semblables à l'offre faite en 1986 par le Canada d'un moratoire de 15 ans sur le paiement des intérêts des prêts consentis au titre de l'APD. (page 106)
- Le Comité appuie le principe annoncé par le gouvernement canadien dans son budget de 1986 voulant que désormais, l'APD soit entièrement versée sous forme de subventions plutôt que sous forme de subventions jumelées à des prêts, comme c'était le cas auparavant. Le Comité applaudit également l'initiative prise en 1986 par le Canada, qui a offert à un certain nombre de pays africains à faible revenu un moratoire de 15 ans sur le remboursement des intérêts des prêts d'APD, une action qui équivaut en quelque sorte à une radiation de dette. Ce sont là des mesures concrètes qui apportent un réel soulagement au problème du remboursement de la dette publique des pays en développement à faible revenu. Le Comité aimerait que les autres gouvernements des pays de l'OCDE adoptent des politiques semblables à l'offre faite en 1986 par le Canada d'un moratoire de 15 ans sur le paiement des intérêts des prêts consentis au titre de l'APD. (page 106)
- Le Comité recommande que le Canada porte à près de 25 p. 100 la proportion d'APD qu'il s'est engagé à verser par l'intermédiaire des banques multilatérales de développement, proportion qui est actuellement légèrement inférieure à 19,4 p. 100. (page 107)
- Le Comité recommande que le gouvernement s'engage dans son prochain budget à augmenter légèrement chaque année les fonds alloués à l'aide publique au développement, de façon à ce que dans treize ans, soit vers l'an 2000, ceux-ci représentent 0,7 p. 100 du PNB. (page 108)
- Les difficultés actuelles des débiteurs et des créanciers constituent une réelle menace pour les fondements du système financier international. Le Comité estime que les gouvernements créanciers seront obligés de participer plus directement à la gestion du problème de la dette internationale, s'ils veulent éviter une grave déstabilisation de leurs économies nationales. (page 110)
- Le Comité recommande que le gouvernement canadien endosse et préconise publiquement l'idée d'un dialogue organisé sous l'égide du Comité intermédiaire du FMI entre gouvernements créanciers et débiteurs. (page 112)
- Le Comité incite le gouvernement canadien à convaincre ses six partenaires au Sommet de même que le Conseil de l'OCDE de l'urgence de créer un Groupe consultatif sur l'endettement international. (page 113)

que les pays s'engagent à accroître considérablement les montants versés au titre de l'aide publique au développement (APD), et qu'ils exigent que ces fonds soient décaissés par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux. (page 105)

## Les gouvernements créanciers

- Le Comité en conclut qu'à long terme, la décision la plus constructive que les pays créanciers, incluant le Canada, puissent prendre serait d'accorder aux pays en développement un meilleur accès à leurs marchés. Cette mesure s'ajouterait aux ajustements économiques que les pays débiteurs sont priés d'effectuer chez eux. Il va sans dire que ces derniers pourraient plus facilement assurer le service de leur dette s'ils pouvaient accroître leurs exportations. (page 100)

- Le Comité considère important de souligner que toute amélioration de la situation économique des pays de l'OCDE aura des retombées indirectes pour les pays en voie de développement. Si les pays industrialisés réussissaient à faire baisser les taux d'intérêt, à réduire leurs déficits nationaux et, d'une manière générale, à assurer l'expansion de leurs économies, ils permettraient du même coup aux pays en voie de développement d'envisager l'avvenir avec plus d'optimisme. (page 101)

- Le Comité considère que les gouvernements créanciers auraient avantage à pousser la recherche plus loin et à se concerter pour harmoniser les règlements et le traitement fiscal auxquels sont assujetties leurs banques. (page 102)
- Il importerait, en ce moment, de maintenir les apports de nouveaux capitaux aux pays du Tiers monde qui ont déjà mis en place des programmes d'ajustement, afin de leur permettre de les laisser en vigueur assez longtemps pour qu'ils portent leurs fruits. (page 103)

- Le Comité se demande s'il était sage d'inciter les banques à accorder autant de nouveaux crédits au Mexique. Le Comité croit que les pays de l'OCDE devraient continuer de s'efforcer d'aider les banques à se dégager graduellement de leurs problèmes actuels de crédit avec les pays du Tiers monde. Dans les prochaines négociations avec les autres pays débiteurs, il faudrait un peu moins inciter les banques à consentir de nouveaux prêts, comme on l'a fait dans les négociations avec le Mexique en 1986, et inviter plutôt les gouvernements créanciers et les institutions financières internationales à faire crédit. (page 104)

- Sans les crédits à l'exportation, les pays débiteurs «problématiques» pourraient bien ne pas pouvoir importer l'équipement et les matériaux dont ils ont besoin pour leurs projets de développement. Dans les conditions actuelles, les gouvernements et les institutions sont mieux placés que les banques commerciales pour accorder des crédits aux pays débiteurs en voie de développement. En conséquence, le Comité estime que les gouvernements des pays créanciers devraient encourager leurs organismes officiels de promotion des exportations à reprendre les crédits à l'exportation, voire à les augmenter, et à assurer les projets mis en oeuvre dans les pays ayant appliqué des programmes concrets d'ajustement économique préconisés par le FMI ou la Banque mondiale. (page 105)

- Le Comité croit que les gouvernements devraient augmenter considérablement leur contribution au financement de la Banque mondiale afin que cette dernière puisse consentir plus de crédits et soulager quelque peu les banques commerciales de l'obligation qui leur est faite de prêter d'avantage. Il faudrait pour cela

- Le Comité recommande que l'on mette davantage l'accent sur les travaux de la Société financière internationale, sur ses activités de promotion des investissements dans les pays du Tiers monde et sur l'initiative qu'elle a prise de créer des fonds mutuels de capitaux à investir dans les pays en voie de développement. (page 80)
- Le Comité estime que les prêts-projets devraient demeurer l'activité centrale des banques régionales. (page 83)

### Les pays arabes de l'OPEP

- Le Comité croit que l'OPEP pourrait apporter une importante contribution à la gestion du problème d'endettement des pays en voie de développement si elle acceptait de soumettre sa vision des cours pétroliers à un mécanisme de coopération et de consultation internationales, ce qui permettrait d'envisager les effets des fluctuations du prix du pétrole sur l'économie mondiale et les intérêts des pays en voie de développement. (page 87)

- De l'avis du Comité, le gouvernement canadien devrait exhorter les États arabes membres de l'OPEP ayant suffisamment de ressources financières à accroître leur quote-part au Fonds international de développement agricole afin de porter la contribution globale des pays de l'OPEP à un niveau équitable. (page 88)

- Une augmentation de la contribution financière de l'OPEP à l'Association internationale de développement de même qu'à la Banque africaine de développement pourrait aider à renflouer les organismes multilatéraux. (page 88)

### Les banques commerciales

- Les banques doivent continuer d'assumer une juste part des coûts de la gestion de la dette bancaire des pays «problématiques». (page 91)
- Le Comité recommande que le gouvernement canadien réclame la conclusion d'une entente internationale sur la détermination d'un niveau raisonnable de réserves appliqué dans l'ensemble des banques des pays de l'OCDE. (page 92)
- Le Comité préconise la conversion de créances en participation en vue de réduire quelque peu la dette à l'égard des banques commerciales. Dans certains pays débiteurs, les entreprises récemment privatisées pourraient offrir d'intéressantes perspectives d'investissement. On ne pourra cependant pas recourir à cette formule dans tous les pays. Quoi qu'il en soit, ce mécanisme reste intéressant, car dans les cas où il peut être utilisé, il permet de diminuer le montant global des obligations en abaissant le solde de certaines dettes. (page 93)
- Le Comité incite les banques commerciales à recourir davantage au mécanisme du co-financement de la Banque mondiale pour augmenter les apports de capitaux nécessaires aux pays débiteurs. (page 93)



- L'économie favorisant une économie de marché, et prenne en compte la diversité des valeurs et des systèmes traditionnels différents de certains pays en voie de développement. (page 72)
- La Banque mondiale devra s'efforcer de maintenir un équilibre judicieux entre ses prêts-projets traditionnels et ses nouveaux prêts à l'ajustement structurel. (page 72)

- Le Comité recommande que le gouvernement canadien prenne position en faveur d'une collaboration plus étroite entre le FMI et la Banque mondiale et insiste pour que ces deux organismes adoptent des politiques complémentaires. De plus, le gouvernement canadien pourrait faire pression en vue de la mise sur pied d'un organisme officiel de coordination, par exemple d'un comité mixte Banque/Fonds, qui énoncerait la politique d'ajustement et de prêts et assurerait la coordination des dossiers communs auprès des banques commerciales. (page 74) Le gouvernement devrait également réclamer une coordination plus étroite entre la Banque mondiale et les banques régionales de développement. (page 74)

- Le Comité se réjouit de la décision prise par la Banque mondiale d'accroître de façon marquée le niveau de ses prêts annuels et d'améliorer le rythme de ses décaissements. L'augmentation générale du capital étant un processus très long, il faudrait que la Banque mondiale prenne en 1987 la décision de négocier une nouvelle AGC. À cet égard, l'objectif devrait être une augmentation substantielle du capital souscrit de la Banque. (page 76) Le Comité recommande au gouvernement canadien de faire pression sur les États-Unis pour qu'ils entament le plus rapidement possible des négociations en vue d'une augmentation générale substantielle du capital de la Banque mondiale. (page 76)

- Le Comité recommande que le gouvernement charge son représentant de s'opposer à toute proposition de réduction importante de la part du capital d'apport par rapport au capital exigible lors de la prochaine augmentation générale de capital de la Banque mondiale. (page 77) De même, le gouvernement devrait s'opposer à toute réduction du ratio du capital d'apport au capital exigible lors de la prochaine augmentation générale des ressources de la Banque interaméricaine de développement. (page 82)
- Le Comité recommande que le gouvernement du Canada donne à son administrateur l'instruction d'œuvrer avec d'autres représentants pour chercher à obtenir l'augmentation générale du capital la plus élevée possible, qui soit acceptable tant pour la Banque mondiale que pour l'Association internationale de développement. (page 79)

- Il devrait aussi s'efforcer de contrer les arguments avancés par les États-Unis, ou par tout autre État, dans le but de limiter la hausse des contributions d'autres pays afin de préserver leur pourcentage d'actions avec droit de vote. Il est dans l'intérêt de tous que ces pays puissent librement accroître leurs contributions. Les efforts déployés par les États-Unis pour perpétuer leur statut spécial empêchent d'autres États d'assumer plus de responsabilités. (page 79)

- soumettre leurs économies aux forces du marché
- améliorer le niveau de leurs exportations
- encourager la rentrée de capitaux privés
- utiliser les subventions avec mesure
- se départir des sociétés d'Etat non rentables (page 57)
- Il est essentiel que les pays en voie de développement adoptent des mesures visant à freiner la fuite des capitaux, notamment en fixant un taux de change approprié. (page 58)
- Le Comité est conscient du fait qu'il est difficile pour tout pays d'assurer une croissance économique soutenue par habitant lorsque l'augmentation de la population se poursuit plus rapidement que le développement économique. (page 59)
- Le Comité estime qu'il faut continuer de mettre en oeuvre des politiques d'ajustement dans de nombreux pays débiteurs en voie de développement, mais qu'il faut s'attendre à ce que leurs effets sur la stabilisation et la croissance soient lents à se faire sentir. Dans ce cas, il importe de trouver le moyen de limiter les effets néfastes pour les pays débiteurs en difficulté de leur énorme dette et de mettre à la disposition des pays qui se sont engagés à poursuivre des réformes économiques rigoureuses les capitaux d'investissement dont ils ont besoin pour gérer leur dette avec succès. (page 66)

### Les institutions financières internationales

- La communauté internationale doit au FMI d'avoir pris, depuis la crise mexicaine de 1982, l'initiative de coordonner la gestion à court terme des problèmes d'endettement du Tiers monde. (page 68)
- Le Fonds doit continuer à jouer un rôle-clé. Sa participation demeure, en effet, un élément vital de la gestion du problème d'endettement du Tiers monde, à la fois pour obtenir l'appui des créanciers et les convaincre de rééchelonner les dettes et de débloquent de nouveaux fonds, et pour mettre en oeuvre dans les pays débiteurs des programmes d'ajustement économique visant à réduire leurs déséquilibres et à restaurer leur solvabilité. (page 70)
- Le Comité considère que la Banque mondiale occupe en ce moment une place qui lui permet de pendre les devants pour apporter au problème de la dette des éléments de solution tout en augmentant ses prêts pour favoriser leur croissance. (page 71) Mais le nouveau rôle de la Banque posera à ses dirigeants des problèmes et des défis auxquels ils devront réagir très prudemment:
- La Banque devrait prendre les mesures qui s'imposent pour réorganiser son personnel dans les meilleurs délais afin de pouvoir répondre à la demande accrue de prêts liés à l'adoption de réformes économiques. (page 71)
- Il importera en particulier que la Banque mondiale assouplisse les conditions imposées aux pays débiteurs pour qu'ils adoptent une politique

## Chapitre X

### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En 1986, la dette extérieure des pays du Tiers monde s'élevait à plus de un billion de dollars. Cette dette a été contractée par les pays en voie de développement auprès des banques commerciales, des gouvernements, du FMI, de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. Plus de la moitié de ce montant — soit 566 milliards de dollars — est le fait de 57 pays débiteurs aux prises avec des problèmes de remboursement. Les deux tiers de ces mauvaises créances ont été consentis à des pays latino-américains, essentiellement par les banques commerciales des pays de l'OCDE. Les banques canadiennes ont à elles seules prêté au-delà de 27 milliards de dollars canadiens à des pays qui ont maintenant de la difficulté à honorer leurs obligations. C'est ainsi que les banques commerciales des pays créanciers ont éprouvé de lourdes pertes et que le système financier international a été durement mis à l'épreuve. L'endettement des pays en voie de développement envers les gouvernements créanciers constitue un autre aspect du problème. Cette «dette publique» pèse en effet lourdement sur bien des pays à faible revenu, en particulier en Afrique subsaharienne.

Les mauvaises créances se multiplient sans arrêt, tandis que de nombreux pays débiteurs sont de moins en moins capables de faire face à leurs engagements. L'endettement du Tiers monde est un problème grave, complexe et inquiétant, autant pour les pays en voie de développement que pour les pays industrialisés. Un problème d'une telle envergure ne peut être ramené à des proportions raisonnables qu'au prix d'efforts concertés de la part des principaux protagonistes concernés, notamment les pays débiteurs, les institutions financières internationales, les banques commerciales et les gouvernements créanciers.

#### Les pays débiteurs

- Pour favoriser une croissance économique stable, les pays débiteurs à revenu intermédiaire doivent être disposés à continuer d'appliquer les mesures d'ajustement économique élaborées par le FMI, la Banque mondiale et les institutions de recherche économique privées, et doivent notamment être prêts à:
  - adopter et maintenir des taux de change compétitifs
  - encourager l'épargne et les investissements productifs
  - instituer un contrôle budgétaire strict pour réduire les déficits

- Par rapport à l'octroi de garanties, le rachat des créances bancaires par les institutions financières internationales actuelles, ou même par des gouvernements, comporte l'avantage de faciliter l'annulation des dettes dans l'hypothèse où cette solution devait être finalement jugée nécessaire.

## Un rôle accru pour le Canada

Le Canada a fortement intérêt à ce que le problème de la dette du Tiers monde se règle de la façon la plus harmonieuse et la plus définitive possible. Les banques canadiennes sont encore dans une position précaire et, en tant que grand pays exportateur, le Canada souffrirait d'une baisse des échanges internationaux et d'une diminution de la prospérité résultant directement de l'endettement.

En tant que l'un des sept pays participant aux rencontres économiques annuelles dans le cadre du Sommet, le Canada peut contribuer activement à assurer une gestion responsable de l'économie mondiale. Le Comité presse donc le gouvernement canadien de veiller à ce que la question de la dette du tiers monde occupe une place de choix à l'ordre du jour du Sommet de Venise en 1987. Notre gouvernement devrait encourager ses partenaires au Sommet à adopter une approche réaliste et réfléchie face au problème de la dette.

Le Comité ne voudrait pas ici surestimer l'influence que peut exercer le Canada dans les affaires internationales : il considère néanmoins que son rôle par le passé a été trop effacé. Il encourage donc le gouvernement canadien à prendre l'initiative dans la recherche d'un consensus entre la Banque mondiale, le FMI et les pays de l'OCDE pour favoriser l'adoption de mesures ponctuelles visant à soulager le fardeau des pays débiteurs et à accroître le rôle de prêteur de la Banque mondiale. La santé de l'économie du Canada et la viabilité de son réseau bancaire dépendent très étroitement du fait que ce problème soit réglé dans les meilleures conditions possibles.



concernant les réserves pour pertes ferait grimper les frais d'exploitation des banques. Afin de permettre aux banques d'assumer le supplément de coût lié à la constitution de réserves pour pertes plus importantes, le Comité recommande que le gouvernement canadien modifie les règles régissant le traitement fiscal des réserves détenues par les banques canadiennes afin que ces montants puissent être considérés comme des dépenses d'exploitation déductibles du revenu imposable d'ici à ce que la dette du Tiers monde ait été ramenée à des proportions plus raisonnables.

## La participation des gouvernements aux négociations

L'augmentation des réserves pour pertes constitue un moyen concret et non controversé d'alléger quelque peu le fardeau des pays débiteurs. Si les conditions se détérioraient au point d'exiger une action plus radicale de la part des gouvernements créanciers, il faudrait peut-être recourir aux autres propositions formulées dans notre rapport, qui supposent une participation des gouvernements créanciers et l'élaboration d'arrangements visant à soulager d'une façon ou d'une autre le fardeau des pays débiteurs. (Voir le chapitre 7) Avant d'en arriver à une entente sur les mesures à adopter, il faudrait engager de longues négociations entre les gouvernements créanciers, les gouvernements débiteurs et les gouvernements débiteurs et les banques commerciales. Bien que le Comité n'ait pas l'intention de recommander une formule plutôt qu'une autre, il est convaincu que les gouvernements créanciers devraient être officiellement représentés au cours des négociations futures sur le problème de la dette pour montrer qu'ils reconnaissent la gravité de la situation et qu'ils sont conscients du fait qu'ils auront peut-être à intervenir directement pour trouver des moyens de réduire la dette. En outre, pour éviter de déstabiliser leurs économies nationales, les gouvernements créanciers doivent être prêts à s'unir aux gouvernements des pays débiteurs et aux banques commerciales pour assumer une partie du fardeau de la dette.

Le Comité considère que, dans l'hypothèse où le gouvernement canadien serait appelé à participer à des négociations où l'on envisagerait de radier certaines dettes bancaires, il devrait s'assurer dans tous les cas de prendre en considération les facteurs suivants:

- Toute proposition visant soit à créer une nouvelle institution internationale, soit à modifier les Statuts de l'une ou l'autre des institutions financières internationales actuelles, en vue de l'éventuelle annulation totale ou partielle d'une dette, comporte un inconvénient majeur: il pourrait s'écouler un ou deux ans avant que l'on obtienne la ratification de cette décision par l'ensemble des pays à un moment où il pourrait être nécessaire d'appliquer des mesures d'urgence. Il faudrait peut-être alors continuer de faire appel aux institutions existantes, telles qu'elles se présentent actuellement.

- L'octroi de garanties partielles, et non globales, aux banques par des gouvernements ou par une filiale de la Banque mondiale pourrait être envisagé si les banques acceptaient en contrepartie de réduire de façon marquée la portion de capital due par les pays débiteurs en difficulté, ou de plafonner les taux d'intérêt à des niveaux plus proches des niveaux traditionnels.

d'accroître la part de nouveaux capitaux versés aux pays débiteurs à revenu intermédiaire provenant de la Banque mondiale, de l'IDA et des banques multilatérales de développement.

**Les institutions financières internationales sont les mieux placées pour canaliser ces nouveaux fonds;** leur rôle devrait donc être révalorisé et leurs ressources considérablement accrues. En effet, ces organismes sont les seuls à disposer de l'influence et des compétences techniques voulues pour prêter aux pays débiteurs tout en exigeant qu'ils procèdent à de véritables ajustements structurels.

Les pays débiteurs les plus pauvres, dont la dette est constituée principalement de subventions d'aide publique et non de prêts bancaires, ne sauraient, à court terme, espérer affronter la concurrence internationale. Les gouvernements créanciers devraient accorder à ces pays une aide supplémentaire sous forme de subventions, et du même coup, effacer leurs obligations antérieures ou du moins, leur accorder un moratoire sur le service de leur dette.

Deuxièmement, pour être efficace, la stratégie devrait prévoir des mécanismes visant à réduire le fardeau des pays à revenu intermédiaire afin de ramener leur dette à des proportions plus acceptables. Comme les fonds acheminés aux débiteurs par les institutions financières multilatérales seront probablement insuffisants, il faudra accorder à ces pays certains allègements de compensation.

Comme nous l'avons signalé au chapitre 7, on pourra toujours exceptionnellement et dans des circonstances bien précises, envisager d'annuler partiellement certaines dettes directement, par un report des versements ou encore par une réduction des charges d'intérêts. Les banques qui possèdent d'importantes réserves pour pertes pourraient le faire sans diminuer pour autant leur ratio capital/avoirs. Toutefois, les banques des pays de l'OCDE étant assujetties à des réglementations très différentes, le gouvernement canadien devrait inciter ses partenaires de l'OCDE à s'entendre pour fixer un niveau de réserves acceptable afin que les banques des pays créanciers puissent envisager de reporter les versements de leurs débiteurs ou de réduire leurs taux d'intérêt.

Le Comité appuie fermement les banques canadiennes qui ont pris des mesures en vue de renforcer leur base de capital et d'accroître leurs provisions pour pertes sur prêts. Si les banques canadiennes continuaient pendant quelques années encore à accroître leurs réserves et leur base de capital au même rythme qu'elles l'ont fait ces dernières années, leur vulnérabilité en cas de défaillance de l'un ou de l'autre de leurs débiteurs étrangers s'amenuiserait progressivement. En outre, comme nous l'avons déjà mentionné, l'inflation, même modérée, devrait normalement permettre d'éroder la valeur des dettes en chiffres absolus. Le Comité est tellement convaincu de l'importance pour les banques d'avoir des réserves suffisantes qu'il considère que l'inspecteur général des banques devrait relever les normes régissant les provisions pour pertes sur les prêts consentis au Tiers monde, fixées à l'automne de 1986.

Le Comité est toutefois conscient du fait que les banques canadiennes sont déjà lésées par l'obligation dans laquelle elles se trouvent d'amortir d'importantes pertes subies sur des prêts qu'elles ont consentis au Canada et aux États-Unis dans les secteurs agricole, immobilier et pétrolier. Tout relèvement des exigences

capitaux proposés dans le Plan Baker seront-ils suffisants pour promouvoir la croissance? Réussira-t-on à mobiliser les capitaux nécessaires? Le fardeau de la dette n'est-il pas, en soi, une entrave à la croissance et, si oui, comment peut-on alléger ce fardeau?

Telles sont les questions dont le Comité a longuement débattu au cours de ses audiences et dans les nombreuses discussions qui se sont déroulées au cours de la préparation de ce rapport. De façon générale, le Comité pense que l'approche «cas par cas», si elle a été acceptable jusqu'à maintenant, doit désormais être modifiée et adaptée en fonction de l'évolution du problème de la dette. Outre la stratégie pratiquée depuis 1982, il faudra prendre les dispositions nécessaires afin que les organismes multilatéraux et les gouvernements créanciers puissent acheminer **d'avantage de fonds aux pays débiteurs**. Étendues par cinq années d'auscultation, comment les gouvernements des pays débiteurs peuvent-ils espérer trouver l'énergie nécessaire pour poursuivre pendant encore dix ans leurs efforts de redressement? Le Comité craint que, même si ces pays se montraient prêts à essayer d'apporter les correctifs nécessaires, leurs économies n'en sortent complètement désatellées et que l'économie mondiale dans son ensemble n'en pâtisse considérablement. Qui sait les répercussions politiques que pourrait alors connaître les pays qui en sont encore à l'apprentissage de la démocratie?

C'est cette insécurité qui a amené le gouvernement des États-Unis à proposer le Plan Baker en 1985. L'objectif en était notamment d'accroître les flux de capitaux acheminés en direction des pays débiteurs pour compenser partiellement le manque à gagner des fonds régulièrement prélevés dans ces pays pour assurer le service de la dette. Le secrétaire d'État Baker espérait aussi, par sa proposition, persuader les investisseurs privés de recommencer à placer leur argent dans les pays ayant adopté des programmes d'ajustement efficaces. Or, ni l'un ni l'autre espoir ne se sont réalisés.

Les raisons mêmes de l'échec du Plan Baker illustrent le point central de la thèse du Comité. À notre avis, l'essentiel du problème réside dans le fait que c'est l'immensité de la dette elle-même et son incidence sur l'ensemble de l'économie qui semblent décourager tout investissement et empêcher pratiquement toute croissance et ce, même dans les pays débiteurs ayant adopté une politique d'ajustement efficace. Il faut absolument trouver le moyen d'alléger le fardeau de la dette afin d'encourager les pays débiteurs en difficulté à persister dans leurs efforts d'ajustement économique et à créer les conditions favorables à la reprise des investissements privés. Il faut se rendre à l'évidence: si les pays n'ont pas d'espoir, il n'y aura pas de croissance. Or, la dette est actuellement si énorme qu'elle donne aux débiteurs aucune raison d'espérer.

Les gouvernements doivent regarder le problème en face et tirer les conclusions qui s'imposent. De l'avis du Comité, **nulla stratégie ne saurait être efficace si elle ne poursuit pas les deux grands objectifs suivants:**

**Premièrement, il faut acheminer d'importants flux de capitaux nouveaux en direction des pays débiteurs qui se sont engagés à appliquer des politiques d'ajustement efficaces.** Le Plan Baker en reconnaissait la nécessité, mais il fondait malheureusement trop d'espoir sur le fait que les banques commerciales seraient disposées à accorder des fonds. Dans notre rapport, nous recommandons



être tentées d'interrompre le remboursement des intérêts de leur dette risquent à l'avenir de se voir refuser des crédits supplémentaires ou d'avoir à subir les mesures de représailles des gouvernements créanciers, prenant la forme, par exemple, d'une réduction de l'aide consentie. La menace de ces risques suffirait-elle à persuader les pays débiteurs de poursuivre les efforts entrepris en vue de redresser leurs économies, alors même qu'ils ont tant de mal à préserver des excédents commerciaux suffisants, suffisants du moins pour leur permettre de payer les intérêts de leurs dettes?

Face à la forte diminution de ses réserves, passées de 9 à 4 milliards de dollars en six mois, le Brésil a décidé arbitrairement et unilatéralement en 1987 de suspendre le paiement mensuel de ses intérêts en vue de renforcer sa position de négociation. Devant la ligne d'action adoptée par ce pays, peut-être y a-t-il lieu de se demander s'il est réaliste d'espérer persuader les gouvernements des pays débiteurs qui éprouvent de graves difficultés financières et politiques d'exiger une nouvelle fois de leurs populations qu'elles réduisent considérablement leur consommation et de recommencer leurs versements sur le service de la dette, si leurs créanciers n'acceptent pas en contrepartie d'alléger leurs obligations.

La situation des différents pays débiteurs est très variable. Il y a d'une part quelques pays, en Asie surtout, dont l'économie est fortement orientée vers l'exportation et dont la dette est raisonnable et d'autre part, des pays plus pauvres, essentiellement en Afrique subsaharienne, dont la dette est constituée en grande partie de prêts souverains. Un grand nombre de ces pays sont tout à fait incapables de rembourser ne serait-ce que les intérêts de leur dette. La décision du Canada et de quelques autres pays comme la Suède et les Pays-Bas d'annuler la dette des pays les plus pauvres et de leur dispenser désormais leur aide sous forme de subventions est peut-être la solution la mieux inspirée pour remédier à leur situation désespérée. Une grande partie de la dette de l'Afrique subsaharienne doit être considérée comme un problème d'aide, et il convient d'acheminer de nouveaux flux de capitaux en direction de ces pays pauvres par l'intermédiaire des institutions financières internationales.

Entre ces deux catégories extrêmes, on trouve les pays débiteurs à revenu intermédiaire, pour la plupart latino-américains, qui ont une dette importante, principalement envers les banques commerciales. Dans la mesure où ils acquittent leurs paiements d'intérêts à mesure, les banques pourront sans doute s'accommoder de la situation. Les gouvernements et les entreprises privées dans les pays de l'OCDE ont fait des prêts considérables, dont la plupart ne sont jamais remboursés, mais simplement reconduits régulièrement. Si on suppose un taux moyen d'inflation de 4 p. 100 qui réduirait de moitié la valeur absolue des prêts tous les dix ans et si l'on vire au compte de la réserve pour pertes 3 à 4 p. 100 de la créance douteuse, les banques peuvent espérer améliorer considérablement leur situation d'ici dix ans.

Le problème crucial auquel devra faire face la communauté internationale consiste à savoir comment les pays débiteurs à revenu intermédiaire vont réussir à se tirer d'affaire pendant cette décennie. Pourra-t-on les persuader de restreindre leur demande intérieure, de limiter leurs importations et de s'acquitter régulièrement de leurs charges d'intérêts? La stratégie adoptée à l'issue des pourparlers avec le Mexique en 1982 a-t-elle aidé ou encouragé les pays débiteurs à mettre en oeuvre des mesures de redressement? Les nouveaux apports de



produits des pays en voie de développement. Pour pouvoir croire et assumer le service de leurs dettes, les pays endettés doivent pouvoir exporter leurs produits. Force nous est de reconnaître que les droits préférentiels dont ils bénéficiaient par le passé ne sont plus aussi avantageux aujourd'hui compte tenu de la panoplie croissante de contingents, de subventions et autres barrières non tarifaires. Le Canada n'est pas vraiment un exemple de pays qui laisse librement entrer les produits des pays en voie de développement, comme l'illustre sa participation à l'Accord Multilatéral régissant les importations de textiles et de vêtements, qui restreint l'entrée des produits du Tiers monde.

Le Comité presse le gouvernement du Canada de reconnaître les avantages mutuels qu'engendrerait l'adoption de toute mesure visant à permettre une plus grande ouverture de ses marchés aux pays en voie de développement endettés. Non seulement cette initiative permettrait d'améliorer les perspectives de remboursement des prêts consentis par les banques commerciales canadiennes, mais elle renforcerait également les économies des pays débiteurs et créerait peut-être de nouveaux débouchés pour les exportations canadiennes.

Les pays débiteurs «problématiques» devront, de leur côté, persister dans leurs efforts en vue d'améliorer leur rendement économique. Dans le chapitre 4, le Comité recommande, entre autres éléments essentiels de toute stratégie visant à régler le problème de la dette, d'importants ajustements aux politiques économiques et fiscale de ces pays.

### Nécessité d'adopter une nouvelle stratégie face à la dette

Pour bénéfices que puissent être les orientations mentionnées ci-haut, les effets des mesures d'ajustement structurel adoptées par les pays débiteurs, de même que les résultats des actions prises par les pays créanciers en vue de libéraliser les échanges commerciaux ne se feront sentir qu'à long terme. Il faut dans un premier temps améliorer la situation des populations et des gouvernements des pays débiteurs, qui ont été particulièrement mis à l'épreuve par la stratégie actuelle de gestion de la dette. Toutes proportions gardées, si les banques commerciales demeurent encore très vulnérables, elles ont tout de même réussi à réduire considérablement leurs risques au cours des cinq dernières années en augmentant leurs réserves pour pertes et en améliorant leur ratio de fonds propres. Bien que la dette globale n'ait pas beaucoup diminué, les banques ont d'une façon générale continué de recevoir d'importants paiements d'intérêts (Voir Tableau 7, page 66). Pour leur part, il semble que la stratégie adoptée jusqu'à maintenant convienne aux gouvernements créanciers, dans la mesure où elle leur a permis de ne pas intervenir directement. Ainsi, la première réaction, au début de 1987, des gouvernements des États-Unis, de la Grande-Bretagne et du Japon a été de rejeter la proposition du ministre des Affaires étrangères du Brésil, qui voulait instaurer un dialogue direct sur le problème de la dette. Les pays ont donc écarté toute éventualité d'une intervention gouvernementale et ont insisté pour que le Brésil traite directement avec les banques commerciales.

Ce sont donc principalement les pays débiteurs qui critiquent l'approche actuelle, considérant que les cinq années d'austérité qu'ils ont dû s'imposer n'ont en rien allégé le fardeau de leur dette. Au contraire, les niveaux de vie réel ont baissé. Dans des circonstances aussi pénibles, les pays débiteurs qui pourraient

94 milliards de dollars pour les seules années 1987 et 1988, la nécessité d'envisager le problème sous un jour nouveau est devenue de plus en plus évidente.

L'issue de la prochaine ronde de négociations qu'il faudra engager avec le Brésil est difficile à prévoir. Ainsi, il n'est pas certain qu'on réussira cette fois à persuader les banques de mobiliser de nouveaux capitaux et de rééchelonner l'encours de la dette du Brésil aussi facilement que dans le cas du Mexique. Il a fallu attendre neuf mois après l'annonce de la conclusion d'un accord avec le Mexique avant de mettre au point les derniers détails de l'entente finale avec les banques commerciales. En outre, certaines mesures prises par le Brésil, notamment l'accumulation de stocks de blé et le rappel de pétroliers pour éviter leur confiscation, nous laissent croire que le Brésil est déterminé à obtenir des allègements à plus long terme que ceux consentis au Mexique. Il faut donc s'attendre cette fois-ci à des pourparlers plus difficiles et plus longs.

Le Comité est conscient du fait que les ministres responsables de la gestion des finances publiques dans les pays de l'OCDE doivent toujours tenir des propos modérés. Leurs déclarations publiques doivent nécessairement donner l'impression que le problème de la dette n'est pas insoluble et qu'il est possible d'en venir à bout, ne serait-ce que pour ne pas envenimer les choses. Par contre, les observateurs financiers et les journalistes peuvent se permettre, comme ils le font d'ailleurs très souvent, de déclarer incidemment, en parlant de la dette du Tiers monde, que «chacun sait qu'elle ne sera jamais remboursée», ou de faire d'autres commentaires semblables.

Le Comité se situe, quant à lui, entre ces deux extrêmes, et il ne peut se permettre de tenir des propos aussi fortuits que le font les médias. D'ailleurs, ses responsabilités ne sont pas non plus de la même nature que celles des ministres. C'est donc en vertu de cette position privilégiée qu'il livre ici ses observations.

### Certains principes de base

En cette période difficile où la négociation entre les partenaires semble devoir être très ardue, il importe de rappeler certains principes de base.

La faiblesse de l'activité économique enregistrée depuis 1980, qui s'est traduite par une diminution des échanges internationaux et par l'effondrement du prix des matières premières, nous oblige à de plus grands efforts en vue de résoudre le problème de la dette. Le Comité a déjà indiqué au chapitre 8 que l'action la plus utile des gouvernements créanciers pour aider les pays débiteurs en difficulté à respecter leurs engagements serait de s'attacher à l'amélioration de la situation économique mondiale. En d'autres termes, ils devraient déployer des efforts concertés et soutenus pour faire baisser les taux d'intérêt, ou du moins, les maintenir à leur niveau actuel, juguler l'inflation, réduire leurs déficits et d'une façon générale, promouvoir la croissance.

La situation des pays débiteurs serait également bien meilleure si on leur facilitait l'accès aux marchés des pays de l'OCDE, plutôt que de les laisser se heurter aux mesures protectionnistes de plus en plus nombreuses, comme on l'a fait ces dernières années. Le Comité a insisté dans le chapitre précédent sur la nécessité de convaincre les pays créanciers de laisser entrer sur leurs marchés les

## Chapitre IX

### LA GESTION DU PROBLÈME DE LA DETTE: L'OPINION DU COMITÉ

Depuis près de cinq ans, le problème de la dette du Tiers monde domine le paysage économique international, et seules les négociations de rééchelonnement, menées la plupart du temps par le FMI, ont permis jusqu'à maintenant d'éviter l'effondrement du système financier international, qui aurait eu des conséquences catastrophiques. Petit à petit et avec plus ou moins de succès, les banques commerciales sont arrivées à se rendre moins vulnérables, en augmentant leurs réserves pour pertes et en améliorant leur ratio de fonds propres, ou plus précisément, en maintenant leur encours de prêts à son niveau actuel. Mais la décision du Brésil en février 1987 de suspendre ses paiements d'intérêts nous a fait récemment comprendre la gravité du problème de l'endettement du Tiers monde.

Pendant ces cinq ans, les pays en voie de développement ont dû se contenter de gérer leurs économies sans pouvoir compter sur ces injections massives de fonds empruntés qui avaient stimulé leur activité économique dans les années soixante-dix. En dépit de la réduction de leurs importations et de l'apparition d'excédents des balances de paiements, la plupart des 57 pays débiteurs «problématiques» n'ont pas été capables de payer régulièrement et à temps leurs intérêts et encore moins, de réduire de façon marquée leurs encours de prêts. La plupart d'entre eux continuent de réclamer des allègements sous une forme ou une autre.

On avait espéré que les mesures d'austérité adoptées par les pays débiteurs, les accords de rééchelonnement et les crédits additionnels consentis par les banques commerciales et les institutions financières internationales créaient des conditions qui permettraient à la plupart des pays du Tiers monde de ramener leurs dettes à des proportions plus réalistes, mais cet espoir ne s'est pas concrétisé. Au contraire, les pays débiteurs sont de plus en plus nombreux à clamer qu'ils n'arriveront pas à gérer leurs dettes si on ne leur apporte pas des allègements ou une aide supplémentaire. Il aurait fallu pouvoir leur prouver que d'autres pays avaient réussi à se sortir de l'impasse, ou qu'il y avait pour eux des raisons d'espérer. Pendant un certain temps, l'exemple du Brésil a semblé pouvoir leur donner cet espoir. Étant donné l'importance que ces pays attachaient à ce modèle, il n'est pas étonnant que la grave détérioration des exportations du Brésil, suivie peu après par la décision de ce pays de suspendre ses paiements d'intérêts sur ses dettes les plus importantes, aient assombri les perspectives de règlement du problème de la dette. Devant l'ampleur des obligations actuelles des pays débiteurs latino-américains qui, en principal et en intérêts, pourraient dépasser les





au développement, ni d'intervenir directement dans les processus de rééchelonnement des dettes envers les banques commerciales. Sa tâche consisterait à faciliter les relations internationales et la médiation entre les groupes d'intérêt publics et privés touchés par la question de la dette. Les Comités intermédiaires et de développement n'ont ni le mandat, ni le mode de fonctionnement voulus pour jouer ce rôle, et il n'existe pas non plus d'autres institutions internationales qui puissent remplir cette fonction.

Un groupe consultatif qui serait doté d'un tel mandat et formé d'experts reconnus et compétents, choisis parmi les groupes d'intérêt en cause des divers pays, pourrait, grâce à la qualité et au désintéressement de ses conseils, contribuer à améliorer la perception des intérêts communs que partagent les principaux acteurs. Il pourrait également aborder les questions et les cas particuliers dans une perspective plus large et à plus long terme. Devant un problème dont les répercussions peuvent être aussi graves pour la santé future de l'économie mondiale, ce groupe pourrait nous apporter cette nouvelle vision globale qui nous fait tant défaut.

**Le Comité incite le gouvernement canadien à convaincre ses six partenaires du Sommet, de même que le Conseil de l'OCCDE, qu'il est urgent de créer un Groupe consultatif sur l'endettement international.**

l'exportation, les conséquences de remboursements des intérêts en devises nationales ou l'ajustement des modalités de remboursement en fonction des recettes d'exportation ou du prix des matières premières.

Le Comité estime que ces discussions entre gouvernements débiteurs et créanciers seraient utiles, car les deux parties forment actuellement deux groupes isolés. Une discussion de ces questions aux échelons supérieurs de la hiérarchie politique des deux camps favoriserait peut-être d'aboutir à un consensus, duquel surgirait un engagement plus ferme de trouver une stratégie commune pour régler le problème. Compte tenu des pressions exercées sur eux pour les inciter à prendre des mesures unilatérales, certains gouvernements débiteurs se sentent isolés et ne savent pas trop quelle voie emprunter. Ces discussions les aideraient à adopter une position plus modérée. Certains gouvernements démocratiques débiteurs sont actuellement la cible d'attaques internes très virulentes, et plusieurs nouvelles démocraties d'Amérique latine semblent même menacées. S'ils sentaient que les gouvernements créanciers comprennent leurs difficultés, les gouvernements débiteurs pourraient peut-être éviter de céder aux pressions.

Le Comité pense que ces discussions pourraient être organisées par le Comité interimaire du FMI, en collaboration avec la Banque mondiale. Un comité spécial pourrait peut-être être établi au sein de cet organisme pour structurer le dialogue entre pays créanciers et pays débiteurs, et ce sur une base régionale, puisque les problèmes d'endettement des pays d'Amérique latine sont très différents de ceux des pays d'Afrique à faible revenu.

**Le Comité recommande que le gouvernement canadien endosse et préconise publiquement l'idée d'un dialogue organisé sous l'égide du Comité interimaire du FMI entre gouvernements créanciers et débiteurs.**

## **Le Groupe consultatif sur l'endettement international**

Outre les rencontres entre pays créanciers et débiteurs en vue d'amorcer la discussion sur les diverses dimensions du problème de la dette, le Comité estime nécessaire de mettre sur pied des mécanismes de consultation permanents. C'est dans cet esprit qu'il recommande la création d'un petit groupe d'experts éminents, originaires de pays du Nord comme du Sud, qui pourrait être désigné sous le nom de Groupe consultatif sur l'endettement international. Ces experts pourraient être nommés, à titre consultatif, par le Comité interimaire du FMI ou par un comité mixte formé du Comité de développement de la Banque mondiale et du FMI. Ils auraient pour mandat de surveiller l'évolution des problèmes d'endettement, d'étudier leur incidence sur les autres secteurs de l'économie mondiale, d'évaluer les succès et les échecs du FMI et de la Banque mondiale, de veiller à ce que les gouvernements des pays débiteurs respectent leur engagement de mieux gérer leurs économies et d'effectuer des ajustements structurels, de sensibiliser l'opinion aux problèmes de l'endettement, particulièrement dans les pays les plus pauvres, et enfin, d'essayer d'amener les pays créanciers à rechercher eux-mêmes des mesures correctives.

Ce Groupe consultatif sur l'endettement international ne serait pas tenu de produire un rapport, comme les Commissions Pearson et Brandt sur l'assistance

## Le dialogue avec les pays débiteurs

Bien que les pays créanciers aient préféré jusqu'à maintenant jouer un rôle relativement effacé dans le règlement du problème, les pays emprunteurs ont commencé à s'adresser à eux de façon plus systématique, car ce sont en définitive eux qui contrôlent les banques et les institutions financières internationales. Les pays endettés réclament la tenue d'une conférence internationale sur la question de l'endettement. Comme nous l'avons déjà signalé au chapitre 4, les ministres des pays latino-américains, lourdement endettés, ont revendiqué en 1985:

un dialogue politique...entre pays créanciers et pays débiteurs, un dialogue qui devra être structuré et se dérouler devant une tribune compétente, de façon que l'on puisse étudier les problèmes que posent aux protagonistes la crise de croissance des pays dits en développement.

En général, les pays de l'OCDE ont été plutôt réticents à l'idée d'une conférence internationale à laquelle participeraient aussi les pays endettés, craignant surtout qu'elle donne lieu à des confrontations entre pays industrialisés et pays en développement qui compliqueraient, pour le moins, la résolution des problèmes. Peut-être appréhendent-ils également la formation d'un «cartel» des pays endettés, bien que jusqu'à maintenant, les pays débiteurs aient agi de façon responsable. Ces derniers ont reconnu qu'il n'était pas dans leur intérêt d'adopter une attitude de commune de confrontation ou de se concerter pour répudier leurs dettes, solution déjà prônée par Fidel Castro et que les gouvernements des pays latino-américains semblent avoir rejetée parce que conflictuelle par définition.

Le Comité considère qu'il est temps maintenant que les pays créanciers cessent de refuser le dialogue direct avec les gouvernements des pays débiteurs. Dans certaines démocraties endettées, la situation devient de plus en plus difficile, et les gouvernements font l'objet de vives critiques. Les groupes d'opposition les pressent d'adopter des mesures unilatérales et radicales contre les créanciers, jugés responsables du ralentissement de la croissance, de la chute du niveau de vie et de l'augmentation du chômage. Récemment, des émeutes ont éclaté dans plusieurs pays endettés démocratiques lorsque des groupes ont exigé de meilleures conditions de vie et une aide économique. Dans certains cas, les créanciers, les banques et les gouvernements de l'OCDE, aussi bien que le FMI, sont tous assimilés à de vulgaires percepteurs, qui se contentent de piller le Tiers monde, sans se soucier des problèmes qui peuvent en résulter.

Nous avons déjà indiqué dans notre rapport la nécessité pour les gouvernements créanciers de participer plus activement et plus directement à la gestion du problème de la dette. Ils ont trop à perdre pour laisser les négociations se dérouler uniquement entre les banques commerciales et les pays débiteurs, le FMI agissant tantôt comme intermédiaire, tantôt comme organe de soutien. Bien que le cas de chacun des pays débiteurs soit différent, leur situation comporte bien des éléments communs qui pourraient être clarifiés entre gouvernements débiteurs et créanciers. Parmi les sujets qui pourraient être abordés, mentionnons, notamment l'éventualité d'un recours accru aux rééchelonnements pluriannuels des dettes publiques et bancaires, les retombées des politiques d'ajustement structurel mises en oeuvre, la capitalisation des intérêts, les répercussions économiques du fardeau de la dette, la possibilité d'une diminution des taux d'intérêt, le rôle des crédits à



approche a été calquée sur un ancien accord de prêt anglo-américain datant de 1946. L'économie indonésienne se comporte bien depuis cette époque; sa croissance est vigoureuse et le taux d'inflation demeure relativement bas.

Dans les exemples susmentionnés, les titres de dettes étaient tous détenus par des gouvernements. Or, il est beaucoup plus facile de gérer des problèmes de remboursement lorsqu'il s'agit de dettes souveraines, car les gouvernements peuvent décider d'assouplir leurs exigences ou même, de ne pas y donner suite; en outre, ils sont capables d'absorber les pertes qui peuvent en résulter.

Le problème auquel fait actuellement face la communauté financière internationale est beaucoup plus sérieux que ceux auxquels elle a été confrontée par le passé dans des circonstances similaires, non seulement parce que la dette accumulée est plus considérable, mais aussi parce qu'elle est en grande partie détenue par des banques commerciales. Les banques doivent fonctionner dans des cadres réglementaires très rigides, ce qui restreint leur liberté d'action. En outre, leur vocation d'affaires ne leur permet pas tellement d'absorber des pertes, qui pourraient affaiblir grandement leur rentabilité et miner complètement la confiance que leur accorde le public.

Les États pourraient intervenir et assumer, par l'un ou l'autre des mécanismes proposés, une partie ou la totalité des créances des banques commerciales, ou encore, en garantir le remboursement. Mais l'adoption d'une telle approche donnerait raison à ceux qui reprochent déjà aux gouvernements de «venir à la rescousse des banques», autrement dit, de les sortir d'une impasse résultant de leurs erreurs passées. Mais le Comité croit que si le problème d'endettement devait se détériorer au point de menacer la rentabilité même des banques, il vaudrait mieux laisser les gouvernements intervenir que d'assister à des faillites de banques en chaîne. Le Comité est d'ailleurs convaincu que cette initiative serait bien comprise du public.

Il serait désastreux de voir la situation se détériorer au point de requérir une intervention gouvernementale en vue de prévenir la faillite de grandes banques. Les gouvernements responsables devraient sans tarder apporter des mesures correctives afin qu'on n'en vienne jamais là. Heureusement, les gouvernements ont les moyens d'aider les banques sans qu'on leur reproche immédiatement d'être «venus à la rescousse» des banques. Ainsi, en augmentant leur contribution aux ressources de la Banque mondiale pour lui permettre de prêter davantage, les gouvernements pourraient contribuer à réduire les pressions exercées sur les banques commerciales pour les inciter à consentir de nouveaux crédits. Les gouvernements pourraient également modifier le statut fiscal des réserves générales que doivent détenir les banques, les encourageant aussi à se constituer des provisions pour pertes.

Les difficultés actuelles des débiteurs et des créanciers constituent une réelle menace pour les fondements du système financier international. Le Comité estime que les gouvernements créanciers seront obligés de participer plus directement à la gestion du problème de la dette internationale, s'ils veulent éviter une grave déstabilisation de leur économie nationale.



ans, soit vers l'an 2000, ceux-ci représentent 0,7 p. 100 du PNB. Cette solution serait non seulement plus facile à administrer financièrement, car les augmentations annuelles prévues seraient minimales, mais elle permettrait également au gouvernement de pouvoir légitimement inviter les autres gouvernements à accroître leurs contributions réelles à l'aide au développement. Bien qu'il ne soit pas possible d'évaluer précisément l'ampleur des augmentations nécessaires du budget de l'aide publique, la croissance réelle du PNB étant difficilement prévisible, on pourrait au moins accepter le principe d'augmentations annuelles minimales.

## La participation des gouvernements créanciers

Mis à part les traitements d'exception accordés aux pays de l'Afrique subsaharienne les plus pauvres, tous les gouvernements des pays de l'OCDE ont hésité à admettre la validité de solutions telles que l'annulation des dettes et la participation directe des créanciers. Il pourrait être intéressant de savoir à cet égard ce qu'il est advenu de certaines obligations gouvernementales pendant la période de l'entre-deux-guerres. Après s'être efforcé au début de la grande dépression, de recouvrer les dettes contractées par les gouvernements alliés au cours de la Première Guerre mondiale, — efforts qui ont échoué, même s'ils ont entraîné la chute du gouvernement Herriot en France — le gouvernement des États-Unis a finalement décidé d'abandonner la partie en 1933. De la même façon, les efforts entrepris en vue d'amener l'Allemagne à dédommager les pays qu'elle avait envahis ont eu des conséquences économiques et politiques désastreuses. Malheureusement, ces tentatives n'ont été abandonnées qu'après l'arrivée d'Hitler au pouvoir. Ces deux anecdotes montrent que le fait pour certains pays d'insister pour que des pays débiteurs respectent des obligations qui sont au-delà de leurs moyens peut avoir certaines conséquences non négligeables.

Comme nous l'avons signalé dans le chapitre 4, les graves difficultés d'endettement de certains pays ont souvent dissuadé les investisseurs de lancer dans ces pays des projets d'envergure, même lorsque leur rentabilité était évidente, par crainte d'un effondrement de l'économie. Psychologiquement, la lourdeur de la dette tend à créer un climat de pessimisme, qui neutralise en grande partie les avantages qui pourraient résulter des mesures d'ajustement adoptées. Il est maintenant évident que le Plan Baker, qui n'a pas envisagé les répercussions de la dette, n'a pas suscité le climat d'optimisme et d'ajustement indispensable à la réussite de toute politique d'ajustement.

L'expérience relativement positive de l'Indonésie, qui a réussi à se sortir des conditions économiques désastreuses dans lesquelles elle se trouvait vers la fin des années soixante et au début des années soixante-dix et à régler les énormes dettes intergouvernementales laissées par le président Sukarno, illustre bien les succès qu'on peut obtenir lorsqu'on applique les bonnes mesures. L'envergure de la dette à cette époque n'était toutefois pas comparable à celle de la dette actuelle. Le gouvernement qui a succédé au président Sukarno s'est vu offrir des prêts à des conditions très avantageuses et à faibles taux d'intérêt, avec différé d'amortissement de plusieurs années sur le principal et les intérêts et des calculs d'intérêts simples. Par la suite, en vertu d'une entente de rééchelonnement à long terme négociée en 1970, l'Indonésie s'est vu accorder le droit, advenant une baisse de ses recettes d'exportation, de reporter un maximum de trois paiements annuels. Cette

Le gouvernement canadien pourrait très bien prendre une partie du budget de son programme d'aide bilatérale et augmenter ainsi sa contribution aux institutions financières multilatérales, comme nous le recommandons dans ce rapport. Il serait toutefois préférable pour le pays de trouver le moyen d'augmenter légèrement le budget annuel de l'aide versée chaque année au titre de l'APD.

Dans le budget de mai 1986, le gouvernement canadien annonçait qu'il était dans l'obligation de reporter l'engagement pris à peine un an auparavant de porter à 0,7 p. 100 d'ici 1990 la part du PNB consacrée à l'APD. Dans le cadre de la réduction du déficit budgétaire, le gouvernement a décidé de reporter à l'an 2000 cet objectif et de continuer de réserver à l'APD la proportion actuelle de 0,5 p. 100 du PNB jusqu'en 1990.

De l'avis du Comité, le danger que comporte cette décision est la perspective de voir le niveau réel de l'aide au développement accordée par le Canada stagner d'ici à 1990. Et si le passé est garant de l'avenir, on peut même appréhender qu'en 1990, le gouvernement en place ne décide de remettre encore l'augmentation de la part du PNB consacrée à l'APD. Même si le gouvernement s'est engagé en 1975 à porter cette proportion à 0,7 p. 100 du PNB, aucune date n'avait été fixée à l'époque et, en réalité, ce pourcentage n'a fait que diminuer depuis cinq ans. Comme le montre le tableau 10, le pourcentage de l'APD a atteint un sommet en 1975-1976, puisqu'il représentait 0,53 p. 100 du PNB, un niveau qu'il n'a jamais retrouvé depuis. Devant un déficit qu'on n'arrive pas à résorber et face à la multiplicité des demandes auxquelles le gouvernement doit faire face, on risque de voir l'histoire se répéter en 1990 et constater alors que l'augmentation de l'APD en chiffres absolus doit encore être reportée.

TABLEAU 10

L'aide publique au développement versée par le Canada

Exercice financier	Volume (en millions de dollars canadiens)	en pourcentage du PNB
1974-1975	750	0,49
1975-1976	910	0,53
1976-1977	972	0,49
1977-1978	1 045	0,49
1978-1979	1 149	0,48
1979-1980	1 219	0,45
1980-1981	1 227	0,40
1981-1982	1 403	0,41
1982-1983	1 563	0,43
1983-1984	1 814	0,46
1984-1985	2 087	0,49
1985-1986	2 174	0,48

Pour éviter cette situation, le Comité recommande que le gouvernement s'engage dans son prochain budget à augmenter légèrement chaque année les fonds alloués à l'aide publique au développement, de façon à ce que dans treize

et seraient prêts à approuver une radiation plus généralisée des dettes contractées par des pays à faible revenu. Le Comité a appris que le gouvernement du Royaume-Uni avait effacé la dette de huit pays d'Afrique et obtenu préalablement l'accord du FMI. L'Allemagne a adopté une formule intermédiaire de radiation partielle comportant une annulation des charges d'intérêt sur les dettes publiques moyennant certaines conditions. Un autre mécanisme est actuellement appliqué à titre expérimental au Royaume-Uni pour soulager le fardeau des pays débiteurs à faible revenu, le gouvernement britannique permettant à ces pays de rembourser leurs dettes en devises nationales. Cette solution évite l'épuisement total des maigres réserves de devises étrangères.

Si elles étaient adoptées, ces différentes approches pourraient soulager quelque peu le fardeau des pays débiteurs à faible revenu lourdement endettés.\* À l'époque où le Canada a annoncé son moratoire sur la dette, l'honorable Monique Vézina, ministre responsable, avait laissé entendre que cette offre pourrait également être faite à d'autres pays parmi les plus pauvres, ailleurs qu'en Afrique subsaharienne. Ce genre de moratoire pourrait profiter à d'autres pays, également très défavorisés, dans les Antilles par exemple. Le Comité exhorte le gouvernement canadien à envisager le coût de ces propositions ou d'autres formules similaires, afin d'analyser dans quelle mesure elles pourraient être appliquées, le cas échéant, à d'autres pays. De l'avis du Comité, la nature de ces mesures et propositions montre clairement qu'il n'est plus réaliste de s'attendre à un remboursement des prêts consentis aux pays les plus pauvres.

## L'augmentation de l'aide au titre de l'APD par l'intermédiaire des organismes multilatéraux

Si le Canada veut pouvoir accroître les décaissements des organismes multilatéraux sans modifier les ressources actuelles, il faut augmenter la proportion d'APD versée directement par leur intermédiaire. Par le passé, dans les années 1978-1979, le Canada versait près de 25 p. 100 de son APD par le biais des banques multilatérales de développement. Le Comité propose que le Canada revienne à cette pratique, comme il a recommandé une augmentation marquée de la contribution canadienne à la Banque mondiale. En faisant cette proposition, le Comité ne met pas en doute l'efficacité de l'ACDI à dispenser son aide bilatérale au développement, cet aspect n'ayant pas été abordé dans cette étude. Au contraire, cette orientation illustre l'impression qu'a eue le Comité qu'il fallait, dans la situation actuelle, permettre à la Banque mondiale d'augmenter ses prêts aux pays débiteurs « problématiques » qui acceptent d'apporter des ajustements structurels à leurs économies. Selon le Comité, il faut non seulement augmenter les ressources de la Banque mondiale, mais également celles de sa filiale, l'IDA. Par conséquent, le Comité recommande que le Canada porte à près de 25 p. 100 la proportion d'APD qu'il s'est engagé à verser par l'intermédiaire des banques multilatérales de développement, proportion qui est actuellement légèrement inférieure à 19,4 p. 100.

\* Le Comité signale que le 2 avril 1987, le Secrétaire général des Nations Unies a demandé qu'on lui propose de nouveaux moyens de venir en aide aux pays endettés à faible revenu de l'Afrique, et qu'à cette fin, il a formé un nouveau groupe consultatif de dix personnes, intitulé: *Groupe consultatif sur les flux financiers pour les pays africains les plus touchés*.



droits de tirage spéciaux au FMI pour l'aider à subventionner les programmes d'ajustement structurel. Le Comité considère que les institutions financières internationales seraient plus efficaces et plus dynamiques si le Japon et les autres pays créanciers qui ont des balances de paiements excédentaires acceptaient d'accroître leurs contributions.

### L'aide aux pays à faible revenu

D'après Mme Catley-Carlson, présidente actuelle de l'ACDI, trois solutions s'offrent aux gouvernements créanciers pour soulager le fardeau d'endettement au titre de l'APD des pays débiteurs les plus pauvres : assouplir les conditions de rééchelonnement des dettes, en accordant notamment des moratoires plus longs sur le remboursement et en reportant les échéances; augmenter l'aide financière pour aider ces pays à s'acquitter du service de leurs dettes actuelles au titre de l'APD, tout en se gardant une marge de manœuvre pour de nouveaux investissements; et annuler les dettes en transformant en subventions les prêts consentis par le passé au titre de l'APD. Seule une de ces solutions exigerait des débours additionnels au titre de l'APD. La plupart des mesures d'allègement consenties par les pays créanciers ont pris la forme de rééchelonnements accordés individuellement par l'intermédiaire du Club de Paris. Certains pays ont fait exception, notamment le Canada, qui a accepté en 1977 de radier l'encours de dette de huit pays africains les plus pauvres. Il y a eu aussi la décision prise en 1986 par plusieurs pays, dont le Canada, de dispenser désormais toute l'aide au titre de l'APD sous forme de subventions et enfin, l'offre faite en 1986 par le Canada et plusieurs autres pays de consentir un moratoire de 15 ans sur le paiement des intérêts de la dette. Les rééchelonnements de dettes publiques se sont considérablement multipliés au cours des dernières années, et il est même arrivé que certains pays débiteurs obtiennent un deuxième et un troisième rééchelonnements. Mais en aucun cas les rééchelonnements approuvés par le Club de Paris n'ont amené de diminution, de radiation ou d'effacement des dettes publiques d'un pays, même dans le cas où les échéances ont été reportées et où l'on a octroyé un rééchelonnement pluriannuel (l'Equateur en 1985 et la Côte-d'Ivoire en 1986).

Le Comité appuie le principe annoncé par le gouvernement canadien dans son budget de 1986 voulant que désormais, l'APD soit entièrement versée sous forme de subventions plutôt que sous forme de subventions jumelées à des prêts, comme c'était le cas auparavant. Le Comité applaudit également l'initiative prise en 1986 par le Canada, qui a offert à un certain nombre de pays africains à faible revenu un moratoire de 15 ans sur le remboursement des intérêts sur les prêts consentis au titre de l'APD. Ce sont là des mesures concrètes qui apportent un réel soulagement au problème du remboursement de la dette publique des pays en voie de développement à faible revenu. Entre autres moyens d'assouplir les conditions de rééchelonnement imposées à ces pays, le Comité aimerait que les gouvernements des autres pays de l'OCDE adoptent des politiques comparables à celle du Canada, qui a accordé en 1986 un moratoire de 15 ans sur le paiement d'intérêts. Jusqu'à maintenant, les Pays-Bas ont adopté des mesures similaires et un certain nombre d'autres pays songent à l'imiter. En outre, il faudrait encourager les autres pays de l'OCDE qui n'ont encore rien fait à emboîter le pas aux pays, dont le Canada, qui, en 1977, ont radié ou converti en subventions les encours de prêts des pays les moins avancés. Plusieurs pays vont plus loin encore



Sans les crédits à l'exportation, les pays débiteurs « problématiques » pourraient bien ne pas pouvoir importer l'équipement et les matériaux dont ils ont besoin pour leurs projets de développement. Dans les conditions actuelles, les gouvernements et les institutions sont mieux placés que les banques commerciales pour accorder des crédits aux pays débiteurs en développement. En conséquence, le Comité estime que les gouvernements des pays créanciers devraient encourager leurs organismes officiels de promotion des exportations à reprendre les crédits, voire à les augmenter, et à assurer les projets mis en oeuvre dans les pays ayant appliqué de véritables programmes d'ajustement économique préconisés par le FMI ou la Banque mondiale.

Si les gouvernements créanciers sont effectivement mieux placés pour mettre des fonds à la disposition des organismes de crédit à l'exportation pour le financement des échanges commerciaux, il ne serait pas souhaitable qu'ils se mettent à prêter directement et à long terme aux pays du Tiers monde à revenu intermédiaire pour leur permettre d'assurer leur développement. Les gouvernements des pays de l'OCDE pourraient parfois être tentés de consentir de pareils crédits pour promouvoir les exportations de leurs pays. On ne doit pas oublier non plus que les gouvernements ne sont pas en mesure de négocier sur une base individuelle la conditionnalité de leurs prêts. Au contraire, le Comité croit que les gouvernements devraient augmenter considérablement leur contribution au financement de la Banque mondiale afin que cette dernière puisse consentir plus de crédits et soulager quelque peu les banques commerciales de l'obligation qui leur est faite de prêter d'avantage. Il faudrait pour cela que les pays s'engagent à accroître considérablement les montants versés au titre de l'aide publique au développement (APD), et qu'ils exigent que ces fonds soient décaissés par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux.

Le Comité est d'avis que l'octroi à la Banque mondiale de nouvelles ressources devant lui permettre d'augmenter de façon marquée ses activités de prêt est une solution qui présente l'avantage d'être simple. Elle ne nécessiterait en effet la création d'aucune nouvelle institution, elle aiderait les pays débiteurs à s'acquitter du service de leur dette et réduirait graduellement la vulnérabilité des banques. La principale difficulté en l'occurrence serait probablement d'obtenir l'aval du gouvernement des États-Unis, qui a déjà du mal à faire approuver par le Congrès une modeste augmentation générale de capital dans le cadre de sa contribution à la Banque mondiale. C'est là un obstacle qu'il ne faut pas sous-estimer; certains commentateurs de la politique américaine risquent en effet de considérer qu'il s'agit là d'un moyen de « venir à la rescousse des banques ». Mais le Comité estime qu'il serait réaliste et utile d'espérer augmenter les ressources dont dispose la Banque mondiale. Il invite donc le gouvernement canadien à prôner l'adoption de cette solution.

Au sujet de la recherche de nouvelles sources de financement, un nombre croissant d'experts pensent que le Japon, qui est probablement le pays créancier dont la situation financière est la plus solide actuellement, devrait augmenter son aide financière aux pays débiteurs par le biais d'organismes bilatéraux et multilatéraux, et contribuer ainsi à combler le besoin de fonds additionnels. Nous sommes heureux de constater que le Japon a déjà commencé à répondre à l'invitation. En octobre 1986, date de la dernière reconstitution, il a augmenté sa quote-part à l'IDA, et en décembre, il a accepté de prêter 3 milliards de dollars de

la lumière de cette expérience, le Comité se demande s'il était sage d'inciter les banques à accorder autant de nouveaux crédits au Mexique, soit plus de 50 p. 100 de l'ensemble des allègements, compte tenu du fait que le remboursement s'échelonne sur une période relativement longue, soit vingt ans, et qu'il comportera une possibilité de différer de sept ans le paiement du capital. Le rôle traditionnel des banques commerciales devrait être de prêter à court terme pour faciliter les échanges commerciaux. Les fonds d'investissement devraient provenir de capitaux privés. À l'heure actuelle, le Comité croit que les pays de l'OCDE devraient continuer de s'efforcer d'aider les banques à se dégager graduellement de leurs problèmes actuels de crédit avec les pays du Tiers monde. Dans les prochaines négociations avec les autres pays débiteurs, il faudrait un peu moins inciter les banques à consentir de nouveaux prêts, comme on l'a fait dans les négociations avec le Mexique en 1986, et inviter plutôt les gouvernements créanciers et les institutions financières internationales à faire crédit.

Par le passé, les pays en développement ont souvent boudé les investissements privés, notamment les investissements étrangers. Les attitudes ont toutefois changé depuis. Le présent rapport décrit d'ailleurs en détail les nouveaux mécanismes mis au point par la Banque mondiale pour stimuler les investissements privés dans les pays en développement. Certains d'entre eux, qui ont un revenu intermédiaire, se montrent maintenant très ouverts aux investissements étrangers directs, surtout lorsque que ceux-ci favorisent plutôt le développement de marchés locaux et régionaux que la production à grande échelle de produits de base destinés aux pays industrialisés. Malheureusement, à l'heure actuelle, seuls quelques pays sont en mesure de mobiliser ces investissements. Mais comme la situation ne peut pas changer du jour au lendemain, le Comité est d'avis que les gouvernements des pays industrialisés soutiennent plus activement les nouveaux instruments mis en place par la Société financière internationale, filiale de la Banque mondiale pour stimuler les investissements privés dans les pays du Tiers monde. Si l'on réussit à convaincre les investisseurs privés d'injecter de nouveaux fonds, les banques commerciales seront dans une position de moins en moins vulnérables et pourront reprendre leur rôle traditionnel de prêteurs à court terme.

Pour la plupart des pays débiteurs, ces investissements seront toutefois bien insuffisants et mettront beaucoup de temps à venir. Il faut pourtant trouver de toute urgence des fonds ailleurs que dans les banques et chez les investisseurs privés. Les crédits à l'exportation représentent environ 18 à 20 p. 100 de la dette à long terme des pays en développement, et nombre d'entre eux y ont eu recours par le passé pour financer leurs projets. Mais le niveau des crédits gouvernementaux à l'exportation ou garantis par des États membres de l'OCDE consentis aux pays en développement a chuté de près de la moitié entre 1981 et 1983. Les représentants de la Banque mondiale ont signalé que dans bien des cas, ces montants avaient été utilisés pour le financement de projets mal conçus, qu'ils avaient conduit à des hausses de prix ou encore, qu'ils avaient été à l'origine de corruption. Ils ont également souligné que certains pays ne possèdent aucun mécanisme de surveillance ou de contrôle de l'utilisation de ces crédits. Quoi qu'il en soit, que le niveau de financement des exportations ait été ou non approprié par le passé, et que les fonds aient été bien dépensés ou non, la décision des organismes gouvernementaux des pays de l'OCDE de freiner ou de cesser le financement des exportations n'a fait qu'aggraver les difficultés des pays débiteurs devant assurer le service de leurs dettes.

## L'accroissement des ressources pour les pays à revenu intermédiaire

Le Comité est arrivé à la conclusion dans le chapitre 4 qu'il importerait, en ce moment, de maintenir les apports de nouveaux capitaux aux pays du Tiers monde qui ont déjà mis en place des programmes d'ajustement, afin de leur permettre de les laisser en vigueur assez longtemps pour qu'ils portent leurs fruits. Reste à savoir comment y parvenir. Dans le scénario classique, les pays en voie de développement à revenu intermédiaire devraient chercher les fonds extérieurs dont ils ont besoin surtout auprès des investisseurs privés, tandis que les pays les plus pauvres, eux, continueraient de dépendre de l'APD. Mais l'ampleur de la dette bancaire accumulée, la piètre performance de l'économie mondiale et le manque d'optimisme économique de nombreux pays débiteurs créent un climat d'incertitude peu propice aux investissements privés. Or, la situation n'est pas prête de changer, du moins tant que les créances des banques commerciales n'auront pas été ramenées à des proportions plus raisonnables. Il faut cependant trouver le moyen d'aller chercher les ressources requises. Or, ce sont les gouvernements qui sont les mieux en mesure de fournir les fonds nécessaires, que ce soit directement ou par l'intermédiaire des institutions financières.

La tendance naturelle des pays de l'OCDE a été de n'intervenir que pour soulager le fardeau des pays les plus endettés. Par exemple, le Plan Baker s'est essentiellement attaché au cas de 17 pays débiteurs, dont un bon nombre sont parmi les pays le plus en difficulté. La raison pour laquelle ces pays retiennent presque toute l'attention tient au fait que si l'un ou deux d'entre eux négligeaient ou refusaient d'honorer leurs obligations, l'ensemble du système financier international serait menacé. Il en résulte que les pays les moins endettés sont parfois laissés pour compte, même si, comme c'est fréquemment le cas, leurs besoins sont relativement plus importants. Les ressources que les pays de l'OCDE sont prêts à investir pour remédier au problème de la dette étant limitées, les pays les plus endettés risquent d'en accaparer une grande partie.

Le récent plan de sauvetage élaboré pour venir en aide au Mexique illustre bien ce problème. Il prévoit des injections massives de fonds de la Banque mondiale, du FMI et de la BID, l'octroi de crédits à des concessions de faveur par des organismes gouvernementaux américains et le prêt de nouvelles sommes considérables à des conditions relativement avantageuses par des banques commerciales. (voir page 28) Il est vital d'aider le Mexique à résoudre ses problèmes de dettes. Il ne faut en aucun cas laisser ce pays s'effondrer. Ce faisant, le Mexique va se voir attribuer une grande partie des sommes que les gouvernements, les institutions financières internationales et les banques commerciales ont accepté de consacrer au règlement du problème de l'endettement. L'arrangement financier négocié avec le Mexique en juillet 1986 représentait presque le tiers des capitaux proposés dans l'initiative Baker. Nous ne voulons pas dire pour autant que le Mexique reçoive trop de capitaux. Le Comité en conclut simplement que les pays prêteurs vont devoir prévoir des sommes plus importantes que prévu pour apporter au problème de l'endettement mondial une solution globale.

On a très souvent reproché aux banques commerciales d'avoir trop été libérales avec les pays du Tiers monde par le passé. Le présent rapport expose d'ailleurs en détail la façon dont elles ont pu consentir des crédits aussi importants, et détenir en fin de compte près de 80 p. 100 de la dette totale du Mexique, par exemple. À



peuvent maintenant se féliciter du fait d'avoir contracté des dettes en dollars plutôt qu'en yens ou en marks allemands. En outre, le Comité n'est pas convaincu que la solution du panier de monnaies soit très réalisable, le dollar américain étant considéré comme la principale monnaie du système financier international.

## L'harmonisation des réglementations bancaires

Plusieurs banquiers canadiens ont fait remarquer au Comité combien les conditions régissant la constitution de réserves et le traitement fiscal auxquels sont assujetties les banques commerciales dans les divers pays de l'OCDE constituaient des entraves qui les empêchaient d'aborder de façon coordonnée et constructive le problème du rééchelonnement de la dette. Ainsi, comme nous le signalions dans le chapitre précédent, les autorités américaines ne demandent aux banques nationales de constituer des réserves pour pertes sur prêts que pour sept pays relativement petits, alors qu'au Canada, l'inspecteur général des banques l'exige pour tout un éventail de pays, dont certains figurent parmi les plus endettés. En outre, le traitement fiscal et comptable des pertes varie considérablement selon les pays. Ainsi, aux États-Unis, les réserves pour pertes peuvent être comptabilisées comme éléments du capital de base, tandis qu'au Canada, elles sont déduites de l'actif consolidé. Les banques canadiennes peuvent déduire de leur revenu imposable une partie du coût de ces réserves, tandis que certaines banques européennes peuvent traiter toutes leurs réserves générales comme des dépenses d'exploitation.

Sans nier l'importance que revêt l'échange de renseignements sur ces différences et leurs conséquences si l'on veut faciliter l'adoption dans les différents pays d'actions également efficaces, le Comité considère que les gouvernements créanciers auraient avantage à pousser la recherche plus loin et à se concentrer pour harmoniser les règlements et le traitement fiscal auxquels sont assujetties leurs banques et pour uniformiser leurs exigences quant au niveau de réserves générales que doivent détenir les banques dans tous les pays de l'OCDE. Il faudrait cependant éviter le piège qui consisterait à accepter comme norme «le plus petit dénominateur commun» en matière de pratiques actuelles, un danger contre lequel nous a mis en garde un banquier que nous avons interrogé.

Heureusement, il semble que cette démarche ait déjà été amorcée. Une entente provisoire a été conclue en janvier 1987 entre les gouvernements du Royaume-Uni et des États-Unis en vue de l'établissement d'un cadre réglementaire commun, fondant les exigences en matière de capital sur l'ampleur des risques pris par les banques prêteuses. Ainsi, les exigences en matière de réserves seraient proportionnelles au risque lié au prêt. Plusieurs banques canadiennes se sont d'embellie montrées favorables à cette proposition, également bien accueillie par le bureau de l'inspecteur général des banques. Le Comité estime que les gouvernements des pays de l'OCDE devraient appuyer cette initiative en favorisant la poursuite de consultations inter-gouvernementales pour que l'harmonisation des réglementations bancaires des divers pays se réalise au plus tôt.



## Les taux d'intérêt

La réduction des taux d'intérêt pourrait considérablement alléger le fardeau de la dette des pays du Tiers monde. À court terme par exemple, une réduction de 2 p. 100 des taux d'intérêt représenterait une économie de frais d'intérêt de 2 milliards de dollars par année sur la dette des dix pays d'Amérique latine les plus endettés. Dans le cas du Mexique, une simple diminution de 1 p. 100 du taux d'intérêt serait l'équivalent d'une augmentation de cinq dollars du prix du baril de pétrole exporté. Au cours de l'année 1985, les taux d'intérêt ont effectivement baissé d'un peu plus de 2 p. 100, mais en chiffres absolus, ils demeurent élevés, compte tenu des niveaux auxquels nous avons été habitués par le passé.

Le Comité reconnaît que les gouvernements des grands pays de l'OCDE peuvent difficilement agir sur les taux d'intérêt au niveau international, et il est bien conscient du fait qu'aucun pays ne peut intervenir seul, même si, de toute évidence, le financement de l'imposant déficit américain a une grande incidence sur le niveau de ces taux. Néanmoins, l'objectif qui consiste à réduire les taux d'intérêt devrait être une priorité pour les pays de l'OCDE, car les pays débiteurs comme les pays créanciers en tireraient un grand avantage.

Le Comité considère important de souligner que toute amélioration de la situation économique des pays de l'OCDE aura des retombées indirectes pour les pays en développement. Si les pays industrialisés réussissaient à faire baisser les taux d'intérêt, à réduire leurs déficits et, d'une manière générale, à assurer l'expansion de leurs économies, ils permettraient du même coup aux pays en développement d'envisager l'avenir avec plus d'optimisme.

## Le libellé des dettes en dollars

M. W. T. Brock, vice-président administratif de la Banque Toronto-Dominion, a attiré l'attention du Comité sur le fait que les dettes ne sont libellées que dans une seule devise. Pour illustrer son propos, il a remis aux membres du Comité un exemplaire d'un discours prononcé en 1985 dans lequel il faisait remarquer que «le fardeau des pays en développement entraînés dans la récession mondiale a été alourdi par le fait que leur dette était libellée dans une devise dont le taux de change était flottant».

La presque totalité de la dette était, et continue d'être, libellée principalement en une seule devise — en l'occurrence, le dollar américain. Or, l'expérience a montré que le dollar américain était la devise la plus désavantageuse pour ces pays débiteurs. En effet, l'incroyable remontée qu'a connu le dollar américain au cours des dernières années a fait augmenter la valeur de la dette étrangère en devises nationales beaucoup plus rapidement que si elle avait été libellée en plusieurs monnaies.

M. Brock a conclu en disant que «les pays créanciers devaient s'efforcer de modifier les règles établies de façon à permettre aux pays débiteurs de contracter des dettes exprimées en plusieurs devises et assujetties à des taux d'intérêt variables». Une plus grande diversification à ce niveau réduirait en effet le risque pour les pays débiteurs de voir leur dette augmenter soudainement. Toutefois, si au début des années 80, il était désavantageux d'avoir des dettes en dollars américains, le Comité reconnaît que la situation a changé depuis, compte tenu de la forte dévaluation du dollar américain à l'automne de 1985. Les pays débiteurs

devises, les pays industrialisés, confrontés à une nouvelle récession, une hausse du chômage et une baisse de leurs surplus commerciaux, — et dans le cas des États-Unis, à un énorme déficit commercial — dressent d'imposantes barrières protectionnistes pour protéger leurs marchés.

Cette attitude protectionniste s'est notamment manifestée lors du renouvellement de l'Accord Multifibres sur les textiles, qui a renforcé la protection d'un secteur déjà largement mis à l'abri, à l'égard duquel les pays en développement jouissaient d'un avantage comparatif. Les subventions agricoles, les contingents, les prélèvements à l'importation et les subventions à l'exportation sont autant d'obstacles qui freinent les exportations agricoles en provenance des pays du Tiers monde. En outre, nombreux sont les pays industrialisés qui ont adopté des mesures protectionnistes, notamment à l'égard des importations de sucre, de cuivre et d'autres produits de base provenant des pays en développement. Il existe aujourd'hui un nombre impressionnant de barrières non-tarifaires sur une vaste gamme de produits.

Selon M. Conable, la Banque mondiale peut très difficilement obliger les pays débiteurs à ouvrir leurs marchés, à réduire les subventions aux entreprises nationales et à assouplir le contrôle des importations, alors que les pays industrialisés adoptent une attitude opposée en restreignant l'accès à leurs marchés. Faisant précisément référence aux textiles, à la chaussure et à un certain nombre d'autres biens que les pays en voie de développement produisent à des prix concurrentiels, M. de Larosière a indiqué au Comité :

S'ils ne trouvent pas de marchés pour [ces produits], il leur sera très difficile de venir à bout de leurs dettes. C'est très important, parce que si ... les marchés où ils pourraient vendre leurs produits ne leur sont pas vraiment ouverts, il va nous être très difficile de leur demander de nous ouvrir les leurs. (6:12)

Les pays en développement misent beaucoup sur le succès de la prochaine ronde de négociations commerciales multilatérales du GATT. Depuis plus de 35 ans, les pays signataires du GATT s'efforcent par des séries de délibérations de réduire les obstacles au commerce international et d'élaborer des mécanismes de régulation des relations commerciales multilatérales. Il en est résulté une extraordinaire expansion des échanges mondiaux. Mais depuis une dizaine d'années, le GATT est de plus en plus préoccupé par l'émergence des pays en développement et par leurs problèmes commerciaux. L'objectif des prochains pourparlers sera de consolider et d'améliorer les acquis actuels pour contrer la nouvelle vague de mesures protectionnistes. Si les pays industrialisés, notamment ceux de l'OCDE, acceptent d'abolir ou de réduire leurs mesures discriminatoires et d'ouvrir leurs marchés, le commerce mondial continuera de progresser, et l'avenir sera bien meilleur pour les pays en voie de développement.

Le Comité en conclut qu'à long terme, la décision la plus constructive que les pays créanciers, incluant le Canada, puissent prendre serait de faciliter l'accès de leurs marchés aux pays en voie de développement. Cette mesure s'ajouterait aux ajustements économiques que les pays débiteurs sont priés d'effectuer chez eux. Il va sans dire que ces derniers pourraient plus facilement assurer le service de leur dette s'ils pouvaient accroître leurs exportations.

## Chapitre VIII

### LES GOUVERNEMENTS CRÉANCIERS

Depuis le début de la crise de l'endettement en 1982, les gouvernements des pays industrialisés prêteurs ont soutenu les efforts déployés en vue de résoudre le problème, mais ont en général préféré ne pas intervenir directement. Ils ont, entre autres mesures, appuyé les initiatives du FMI et des banques multilatérales de développement. Ils ont rééchelonné leurs créances par l'intermédiaire du Club de Paris, au moyen d'ententes entre les pays débiteurs et le FMI; ils ont privilégié l'approche «cas par cas» proposée par le Fonds. Ils ont encouragé les banques commerciales à rééchelonner leurs encours de prêts et à prêter de nouveaux capitaux aux pays débiteurs «problématiques»; certains d'entre eux, dont le Canada, ont invité leurs banques à se protéger en augmentant leurs réserves et en améliorant leur ratio fonds permanents/actifs. Enfin, ils ont exhorté les gouvernements des pays débiteurs à corriger leurs politiques économiques et budgétaires. Les gouvernements des pays de l'OCDE se sont généralement montrés favorables aux propositions du Plan Baker de 1985, tout en se gardant bien de cautionner certaines mesures jugées trop radicales, telles les radiations généralisées de dette. Quelques gouvernements créanciers, dont le Canada, ont accepté d'effacer des parties plus ou moins importantes de la dette publique de certains pays d'Afrique à faible revenu.

#### L'accès aux marchés des pays créanciers

De toutes les solutions proposées pour résoudre le problème de la dette, la plus efficace à long terme pour ramener la dette à des proportions acceptables consisterait pour les pays de l'OCDE à accepter d'éliminer les barrières commerciales. En effet, s'ils veulent assurer plus facilement le service de leur dette, les pays débiteurs doivent accumuler des devises et, partant, accroître considérablement leurs exportations.

Il faut admettre toutefois que les difficultés qu'éprouvent les pays débiteurs latino-américains et africains à augmenter leurs recettes d'exportation et à se doter d'un marché extérieur diversifié découlent parfois de leur propre politique commerciale, trop autarcique et protectionniste. Les pays emprunteurs d'Asie qui, comme la Corée, se sont dotés de solides industries d'exportation, n'ont pas eu les mêmes problèmes de remboursement. Il ne faut pas oublier non plus que certains problèmes sont directement liés aux politiques intérieures des pays, notamment en matière de change. Or, alors même que les pays en développement ont un pressant besoin d'excédents commerciaux pour pouvoir accumuler des

cautionnée par l'ensemble des intervenants, et il ne serait pas sage que le Comité essaie dans ses recommandations d'en privilégier une par rapport aux autres. Des négociations complexes devront être tenues au niveau international pour déterminer la formule qui fera l'unanimité. Mais quoi qu'il en soit, le Comité est arrivé à la conclusion que le perpétuel problème de la dette du Tiers monde, qui a été aggravé par les récents événements au Brésil, a pris de telles proportions que les pays créanciers doivent résolument modifier leur stratégie s'ils veulent en venir à bout (voir à ce sujet le chapitre 9).



commerciales, mais sa proposition n'a obtenu aucun appui politique auprès des autorités des États-Unis, qui y ont vu une sorte de « bouée de sauvetage lancée aux banques ». Qui plus est, cette solution n'était probablement pas réalisable, compte tenu des restrictions budgétaires imposées par la loi Gramm-Rudman.

Le Comité a reçu une intéressante proposition du président de la Banque de la Nouvelle-Écosse, M. Cedric Ritchie. Sa formule prévoyait un plafonnement des taux d'intérêt et un ré-étalement des versements, de même que la création d'un organisme international qui garantirait le remboursement partiel des créances actuelles des banques pour les inciter à consentir de nouveaux crédits. Cet organisme serait une filiale de la Banque mondiale dont le capital initial viendrait de souscriptions de cette dernière, des banques commerciales et des gouvernements créanciers. Les pays du Tiers monde satisfaisant à certains critères pourraient bénéficier d'un rééchelonnement de leur dette pour alléger leur fardeau, et emprunter de nouveaux fonds pour procéder à des ajustements structurels. La proposition de la Banque de la Nouvelle-Écosse comporte l'avantage de pouvoir facilement s'adapter au cadre réglementaire régissant le fonctionnement des banques, notamment au Canada et aux États-Unis. Le nouvel organisme garantirait une portion de la dette restructurée, mais ne garantirait pas les nouveaux crédits octroyés. On pense que pour pouvoir offrir ces garanties, il faudrait un capital initial de 40 milliards de dollars, soit le même montant que celui proposé par le secrétaire américain Baker, mais échelonné sur trois ans, quoique dans ce cas, seulement une portion en serait versée. Comme d'aucuns l'ont signalé, la garantie réduirait quelque peu le fardeau des pays en développement et limiterait le risque qui menace l'assise financière du système bancaire si l'on ne trouve pas de solution au problème de l'endettement. Elle ne serait pas vraiment une « bouée de sauvetage lancée aux banques » mais elle leur permettrait certainement de pouvoir se risquer à consentir de nouveaux crédits « spontanés » aux pays du Tiers monde.

Le directeur d'une banque d'affaires des États-Unis, M. Felix Rohatyn, a proposé un plan qui ressemble à la proposition de la Banque de la Nouvelle-Écosse. Il suggérerait notamment une réduction des taux d'intérêt exigés des emprunteurs — selon lui, une diminution de quelques points de pourcentage seulement entraînerait une économie annuelle de plusieurs milliards de dollars pour les principaux débiteurs tels le Mexique, le Brésil ou l'Argentine — ainsi que des garanties totales ou partielles fournies par les gouvernements aux banques, en échange d'abattements d'intérêts et du report de l'échéance des dettes. Ces garanties protégeraient l'intégrité des créances bancaires et permettraient aux banques de continuer d'inscrire dans leurs livres la pleine valeur de leurs prêts. Ces garanties pourraient aussi être offertes par un organisme international, comme la Banque mondiale. M. Rohatyn a également signalé que les réserves actuelles pour pertes sur prêts pourraient être libérées sur un certain nombre d'années et reconstituées à même les bénéfices futurs des banques. Enfin, il considérerait que le Japon pourrait fournir d'importants apports de capitaux aux pays débiteurs en s'engageant à investir à long terme des sommes importantes dans les banques multilatérales de développement.

Ce ne sont là que quelques-unes des nombreuses propositions qui préconisent l'annulation, facilitée par les fonds publics, d'une partie de la dette accumulée. Toutes les solutions proposées ont leurs caractéristiques propres qui les rendent plus ou moins intéressantes aux yeux des divers pays. Aucune formule n'a été

Mais le fait même d'escompter les prêts des pays en développement pose un problème important, en ce sens que les dettes escomptées demeurent exigibles en totalité par leur nouvel acquéreur. À moins que cette manœuvre ne s'accompagne expressément d'une radiation partielle de la dette ou d'un plafonnement des taux d'intérêt, il n'y a aucune réduction du solde dû, et le problème de remboursement demeure entier.

#### Les banques japonaises et la dette du tiers monde

Les banques japonaises, qui auraient consenti, semble-t-il, plus de 50 milliards de dollars au Tiers monde sous forme de prêts, expérimentent actuellement une nouvelle formule de gestion des prêts «difficiles» des pays d'Amérique latine. Vingt-huit banques japonaises projettent de former bientôt un centre de liquidation des dettes, appelé *Investissements JBA*, dont le siège social sera situé aux Iles Caïman. La participation de chacune de ces banques au capital-actions du nouvel organisme sera proportionnelle à l'importance de leurs créances. Avec le capital souscrit, l'organisme achètera l'encours de la dette des pays latino-américains envers les banques japonaises au taux d'escompte hors-banques, permettant ainsi à ces dernières d'amortir ces prêts sur leur bilan. En revanche, les banques pourront obtenir un avantage fiscal équivalent au montant du rabais qu'elles auront consenti. Tout paiement d'intérêts ou de principal que l'organisme pourra recouvrer sur ces prêts sera distribué sous forme de dividendes aux vingt-huit banques actionnaires. Les dividendes étant assujettis à un taux d'imposition considérablement plus bas que les intérêts, les banques profiteront d'un avantage fiscal supplémentaire non négligeable.

Outre le bénéfice de ces privilèges fiscaux, les banques japonaises verront leur bilan amélioré. Cette formule ne semble toutefois pas comporter d'avantage spécial pour les pays débiteurs, puisque leur dette en chiffres absolus ne sera pas réduite, du moins pas dans un premier temps. Le ministre des Affaires étrangères du Japon prétend que cette méthode novatrice permettra aux banques japonaises de consentir de nouveaux prêts aux pays débiteurs, mais seul le comportement futur des institutions japonaises nous permettra de vérifier la valeur de cette affirmation. Ces banques seront néanmoins bien placées pour offrir des taux d'intérêt réduits sur certaines dettes «difficiles» lorsqu'elles auront à négocier des rééchelonnements.

Aux dernières nouvelles, le capital souscrit du nouvel organisme serait de l'ordre de 100 à 300 millions de dollars, ce qui laisse supposer que lorsque l'agence ouvrira ses portes, elle ne pourra acheter qu'une portion relativement faible des 30 milliards de dollars approximatifs dus par les pays d'Amérique latine aux banques japonaises. Les créances du Mexique, qui totalisent à elles seules près de 6 milliards de dollars, seront probablement vendues les premières.

Cette initiative n'ayant été rendue publique qu'au début de mars 1987, peu après la décision du Brésil de suspendre le paiement des intérêts sur ses dettes envers les banques commerciales, et comme on en sait encore très peu sur le mode de fonctionnement de l'agence, nous estimons manquer d'informations, ne serait-ce que pour prédire les chances de réussite de cette formule. Il semblerait cependant qu'elle renforcerait probablement la position concurrentielle des banques japonaises, et qu'elle pourrait en outre compromettre l'instauration de relations internationales de solidarité entre les banques créancières.

Le Comité a eu l'occasion d'interroger le professeur Peter Kenen à propos de la suggestion qu'il avait faite en 1983 de créer une nouvelle institution financière internationale, chargée d'escompter les dettes extérieures des pays d'Amérique latine et à refinancer les effets obtenus sur de plus longues échéances et à des taux d'intérêt inférieurs. Le professeur Kenen semblait toujours convaincu que ce serait la meilleure solution au problème du remboursement des créances des banques

Je ne me suis pas adressé aux banques, mais à des gestionnaires de fonds et à des investisseurs institutionnels, et je leur ai posé la question suivante: que se passerait-il si les grandes banques commerciales étaient autorisées, disons, à amortir 25 p. 100 de tous les prêts qu'elles ont consentis aux pays en développement, et à les radier après cinq ans? Qu'advierait-il de la valeur des actions de la banque? Les gestionnaires de fonds ne m'ont jamais répondu que les actions de la banque n'augmenteraient pas...

Je pense que, si les banques elles-mêmes en viennent à la conclusion qu'il n'y a aucun espoir pour certains pays débiteurs, elles seront probablement favorables à cette option, si elles en ont la chance. (6:27)

Les partisans d'une radiation de la dette prétendent qu'il est anachronique que les banques commerciales inscrivent dans leurs livres le plein montant du solde dû par le pays emprunteur, lorsque cette dette peut être largement escomptée sur un autre marché. De fait, la valeur nominale de la dette extérieure de la plupart des pays latino-américains se négocie actuellement sur les marchés secondaires à d'importants rabais. En 1986, on pouvait escompter la dette brésilienne à environ 75 p. 100 de sa valeur et celle du Pérou à environ 20 p. 100 de la sienne. Mais il semble que les transactions de ce genre restent très marginales et, selon un banquier, on pourrait davantage parler de « marché d'échange sur commande », plutôt que d'un véritable marché d'escompte. En pratique, si la dette des pays latino-américains pouvait être négociée librement, elle serait escomptée à un prix probablement bien inférieur à celui qui est obtenu actuellement.

Le Comité reconnaît qu'une radiation généralisée poserait, en pratique, d'énormes difficultés aux banques. Dans les pays de l'OCDE, les banques doivent en effet s'en tenir aux règlements prescrits par les gouvernements pour disposer des prêts inactifs consentis à des débiteurs privés en difficulté. Généralement, au-delà d'un certain montant, le créancier peut mettre le débiteur en faillite et radier sa dette, dans les meilleures conditions possibles. Il y a également eu des cas où le créancier a accepté volontairement de réduire la valeur nominale d'un prêt. Toutefois, on peut difficilement traiter les prêts souverains de la même manière que les prêts privés. Au Canada, l'Inspecteur général des banques exige de toute banque qui amortit un prêt souverain qu'elle en fasse de même pour tous les soldes d'emprunt de ce pays. Les autorités réglementaires américaines ont les mêmes exigences vis-à-vis de leurs banques. Mais celles-ci ont également beaucoup de difficulté à établir une discrimination entre tous leurs débiteurs; une fois qu'elles ont accepté d'éponger la dette d'un pays du Tiers monde, la plupart des autres débiteurs viennent solliciter le même traitement. Même pour décider du montant auquel une créance doit être escomptée, une concurrence pourrait s'exercer entre les débiteurs du Tiers monde, qui voudront tous obtenir le meilleur mode de règlement possible.

Sur ce point, la position des banques diffère considérablement de celle des gouvernements, qui peuvent réduire, ou même radier, un prêt consenti à un pays du Tiers monde sans que cela mette en jeu leur viabilité. Les banques ont, quant à elles, peu de latitude quant aux montants des prêts qu'elles peuvent annuler d'une année à l'autre. Une radiation intégrale de ces mauvaises créances se ferait au détriment du ratio dette-avoirs des banques qui n'auraient pas suffisamment de réserves pour pertes sur prêts et pourrait même mettre en péril leur existence même.



## Autres solutions possibles pour réduire la dette

Une autre solution, qui a été présentée sous diverses formes, suscite de vives discussions, à savoir celle qui consisterait à radier une partie de la dette des pays débiteurs faisant problème. Certains s'y opposent fermement, dont M.M. Fred Bergsten et William Cline, de l'*Institute for International Economics* de Washington; ils admettent en effet que la plupart des formules de ce type auraient des répercussions heureuses sur l'économie des pays débiteurs, mais soutiennent par contre que les banques seraient les premières à souffrir d'une réduction de leurs liquidités; cette manœuvre nuirait également aux pays débiteurs dans la mesure où elle réduirait à l'aventir leur accès aux marchés de capitaux; enfin, l'opération comporterait un « risque moral » important, car en voulant soulager le fardeau d'un pays donné, on risquerait de créer un précédent qui pourrait amener d'autres pays débiteurs à ne plus se sentir obligés de rembourser intégralement leur dette extérieure.

Outre l'annulation des créances bancaires, de plus en plus d'observateurs proposent également des formules d'allègement supposant des injections de fonds publics ou des garanties gouvernementales. Mentionnons notamment le professeur Peter Kenen, de l'Université Princeton, M. Felix Rohatyn, membre éminent d'une banque d'investissements de New York, le sénateur américain Bill Bradley, le représentant au Congrès Charles Schumer et Lord Lever, qui préside au Royaume-Uni un groupe d'experts financiers du Commonwealth. Les propositions de ces personnes ont toutes un point en commun: elles préconisent la création d'un nouvel organisme de la Banque mondiale, qui escompterait la dette bancaire de certains pays en voie de développement au moyen d'obligations à long terme remises à l'institution prêteuse en échange de sa créance. Cet organisme deviendrait donc créancier des pays débiteurs en développement. Les banques acquerraient des titres garantis par le gouvernement, mais elles seraient encore perdantes, n'ayant tout de même reçu qu'un montant inférieur à la valeur réelle de leur créance; le pays débiteur, quant à lui, verrait son fardeau soulagé.

Les formules de radiation ont donné lieu à des réactions mitigées. Comme nous l'avons déjà signalé, M. Alan Hockin, ancien vice-président de la Banque Toronto-Dominion, craint que la confiance dans les banques ne soit brusquement minée par la suppression de portions importantes de la dette ou par des concessions trop généreuses sur le plan des taux d'intérêt. Selon lui, cette perte de confiance empêcherait les banques d'accroître, voire de maintenir leurs activités de prêt, car elles ne seraient plus alors en mesure d'attirer de nouveaux capitaux pour remplacer ceux qu'elles auraient perdus.

M. Paul Volcker, président du Bureau des gouverneurs de la Réserve fédérale des États-Unis a soutenu dans une lettre au sénateur Bill Bradley que: Si l'on s'avisait d'alléger systématiquement et sur une grande échelle le fardeau des pays débiteurs, l'espoir qu'auraient les banques d'obtenir un remboursement du solde du par l'ensemble des pays débiteurs s'estomperait inévitablement, et ce, même dans le cas de ceux qui n'auraient pas obtenu une réduction de leur dette.

Par ailleurs, M. John Lipsky, l'un des vice-présidents de la société Salomon Brothers de New York, s'est permis une remarque percutante sur l'éventuelle réaction des milieux bancaires et financiers réagiraient si une réduction de la dette venait à être sérieusement envisagée:



créance chilienne sur un marché secondaire. L'acheteur, qui peut être une société multinationale ayant une filiale déjà installée au Chili, présente ensuite l'effet libellé en dollars au gouvernement chilien, qui le convertit en pesos à sa valeur nominale. L'acheteur utilise ensuite ces pesos pour se procurer des actions d'une entreprise ou pour accroître ses investissements au Chili. Au bout de quatre ans, l'investisseur est libre de rapatrier 25 p. 100 de ses dividendes antérieurs et tous ses dividendes futurs. Après dix ans, il peut rapatrier la totalité de son investissement.

Après l'annonce en février 1987 par le gouvernement brésilien d'un moratoire sur le paiement de sa dette, le président de la Banque de Montréal, M. William Mulholland, a déclaré que sa banque convertirait environ 5 p. 100 de la valeur des prêts consentis au Brésil, soit un montant ne dépassant pas 100 millions de dollars, en titres très bien cotés à la bourse brésilienne et en investissements directs dans les sociétés brésieliennes. La Société financière internationale, filiale de la Banque mondiale, envisage la possibilité de créer un fonds pour racheter une partie de la dette du Mexique; cette créance serait ensuite convertie en participation au capital-actions de sociétés mexicaines.

Le Comité préconise la conversion de créances en participation en vue de réduire quelque peu la dette à l'égard des banques commerciales. Dans certains pays débiteurs, les entreprises récemment privatisées pourraient offrir d'intéressantes perspectives d'investissement. On ne pourra cependant pas recourir à cette formule dans tous les pays. Quoi qu'il en soit, ce mécanisme reste intéressant, car dans les cas où il peut être utilisé, il permet de diminuer le montant global des obligations tout en abaissant le solde de certaines dettes.

## Co-financement

Nous avons déjà signalé que la Banque mondiale recourait à la technique du co-financement pour stimuler les afflux de capitaux en direction des pays débiteurs. Les banques commerciales devraient, elles aussi, recourir plus fréquemment à ce mécanisme, qui permet aux créanciers de jumeler leurs prêts à un prêt équivalent de la Banque mondiale. Le risque, pour la banque, s'en trouve d'autant plus réduit qu'elle peut se prévaloir des évaluations de projets faites par les experts de la Banque mondiale, que sa créance est garantie en partie par cette institution et que cette dernière s'engage elle aussi. Comme on pouvait s'y attendre, l'enthousiasme que cette formule a suscité auprès des banques commerciales a été proportionnel à leur appréciation de la solvabilité du pays emprunteur. Qui sait, peut-être ne considèrent-elles pas cette forme de crédit suffisamment attrayante, même si elle présente un moindre risque, les marges sur de tels prêts étant plus faibles? Même si les banques européennes et japonaises s'en sont prévaluées plus souvent que les banques américaines, ces dernières ont tout de même participé aux programmes de co-financement inclus dans les récents accords de rééchelonnement des dettes du Chili, de l'Uruguay, du Mexique et de la Côte-d'Ivoire.

Le Comité encourage les banques commerciales à recourir davantage au mécanisme du co-financement de la Banque mondiale pour augmenter les apports de capitaux nécessaires aux pays débiteurs.

valeur absolue de l'ensemble des prêts consentis à un pays peut donner une facture d'intérêts globale qui, lorsqu'elle est divisée par la valeur réduite des prêts inscrite aux livres, donne un ratio recettes/actifs inchangé.

Cette méthode de calcul permettrait aux banques qui constituent régulièrement des réserves pour pertes d'envisager de plafonner\* ou de réduire les taux d'intérêt. Comme l'a signalé dans un discours prononcé en 1984 M. W.T. Brock de la Banque Toronto-Dominion :

Il est loin d'être certain que tous les pays pourrout continuer d'assurer le service de leur dette. Il faudra peut-être encore leur faire des concessions en matière d'intérêts, malgré le précédent que cela créerait. Les banques dotées de réserves générales sont relativement bien placées pour pouvoir envisager de pareilles mesures.

Même si l'on augmentait les réserves pour pertes et si on en améliorerait le traitement fiscal, la réduction des intérêts serait pour les banques une opération très coûteuse. Il faut admettre cependant que la situation à long terme des banques s'améliorerait si, grâce à l'allègement de leur facture d'intérêts, les pays débiteurs étaient davantage en mesure de gérer leur dette.

Malheureusement, en raison de l'inégalité des exigences imposées aux banques en matière de réserves pour pertes dans les divers pays de l'OCDE, les banques commerciales peuvent difficilement adopter une politique commune concernant la réduction ou le plafonnement des taux d'intérêt. Les banques qui ont des réserves pour pertes suffisantes sont toutefois mieux placées pour alléger le fardeau du service de la dette des pays débiteurs faisant problème. La principale raison qui empêche le recours concerté au plafonnement des taux d'intérêt étant l'insuffisance ou l'absence des réserves pour pertes constituées par les banques américaines, le Comité recommande que le gouvernement canadien réclame la conclusion d'une entente internationale sur la détermination d'un niveau raisonnable de réserves générales appliqué dans l'ensemble des banques des pays de l'OCDE. Il faut bien comprendre toutefois qu'il s'agit là d'un objectif à long terme, car il faudrait attendre longtemps avant que les États-Unis modifient leurs pratiques actuelles.

## Conversion des créances en participation

Entre autres mécanismes originaux proposés pour réduire la dette du Tiers monde, les milieux financiers internationaux se sont intéressés notamment aux avantages que pourrait présenter l'échange de titres de dettes bancaires contre une participation au capital-actions de certaines sociétés dans les pays débiteurs. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 4, de pareilles ententes ont déjà été conclues en privé entre des banques prêteuses, certaines sociétés d'Amérique latine et des tierces parties. La formule comporte plusieurs variantes, mais celle retenue au Chili semble avoir été la plus efficace, où on estime qu'elle aurait réduit la dette extérieure de ce pays d'un milliard de dollars, soit de 5 p. 100 au cours des neuf derniers mois de 1986. Ainsi, aux termes d'une entente de conversion de créances en participation, une banque prêteuse fait escompter sa

\* Le plafonnement des taux d'intérêt signifierait que les banques s'engagent à ne pas laisser flotter les taux d'intérêt sur leurs prêts, même si le taux officiel monte. Cette pratique n'entraînerait normalement pas de réduction des taux d'intérêt.

réglementation, il semble que les banques canadiennes et japonaises soient dans une position intermédiaire, tandis qu'aux États-Unis, les banques ne sont tenues de constituer des réserves pour pertes que pour sept pays relativement petits. Il faut dire cependant que les banques américaines ont par ailleurs compensé en augmentant leur base d'actifs, certaines grandes banques ayant même constitué des réserves volontaires.

Le traitement fiscal des réserves a une profonde incidence sur le coût de la constitution des provisions pour pertes. Au Canada, les banques peuvent déduire chaque année de leur revenu imposable près du cinquième de ces réserves. Elles bénéficient également d'un autre avantage fiscal considérable, étant autorisées à transférer, en vertu d'une formule complexe connue sous le nom de Réserve totale prescrite (RTP), certains fonds provenant indirectement des réserves, pris dans les bénéfices non répartis et virés aux provisions pour éventualités. Bien que l'ampleur de cet avantage varie d'une banque à l'autre, les banques peuvent en général déduire une part importante du coût annuel de la constitution de provisions au chapitre des dépenses d'exploitation.

Aux États-Unis, les réserves pour pertes sont traitées de façon quelque peu différente. En effet, les banques américaines ne peuvent pas considérer la constitution de réserves comme étant une dépense d'exploitation, ce qui augmente considérablement le coût fiscal des provisions pour pertes. Le gouvernement américain avait donc du mal à obliger les banques commerciales à se constituer de telles réserves qui, en l'absence de tout avantage fiscal, sont extrêmement coûteuses. Les organismes de réglementation des banques doivent user de leurs pouvoirs avec prudence, car toute erreur de jugement pourrait avoir de graves conséquences sur l'économie. Bien que les banques commerciales soient légalement responsables des prêts qu'elles accordent, il ne serait dans l'avantage de personne que la question du problème de l'endettement international provoque des faillites. Loin de nous l'idée de dégrader les banques de leurs responsabilités à l'égard de leurs politiques de crédit. Elles doivent assumer une juste part des **coûts de gestion de la dette bancaire des pays «problématique»**, mais en vue de préserver la santé des économies nationales et internationales, les gouvernements devraient les soulager d'une partie de ce fardeau. Le moyen le plus facile de le faire est pour eux de recourir au régime fiscal.

Les banques qui ont des réserves générales confortables pourraient contribuer à réduire le fardeau d'endettement des pays débiteurs en difficulté, notamment en diminuant le montant du principal, autrement dit en effaçant une portion de la dette. Toutefois, c'est là une mesure que les créanciers comme les débiteurs ont même le fardeau des pays débiteurs, consiste pour les banques à accepter dans certains cas d'abaisser les taux d'intérêt sur leurs créances. Les banques qui ont suffisamment de réserves pour pertes peuvent se permettre de le faire sans diminuer pour autant leur ratio recettes/actifs, qui joue un rôle important dans la mesure de leur solidité financière.

Au Canada, les banques déduisent habituellement leurs réserves pour pertes sur l'état consolidé des résultats. Mais elles continuent de se servir de la valeur nominale initiale de leurs prêts pour calculer les soldes d'intérêt dus par leurs débiteurs. Par conséquent, l'application d'un taux d'intérêt plus faible sur la



vendre à rabais, la *Republic National Bank* devenait la première grande banque commerciale à accepter les conséquences d'une réduction totale d'une dette d'envergure. Cette pratique est toutefois restée un cas isolé.

Dans les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, les banques commerciales s'étaient montrées bien empressées de prêter aux pays du Tiers monde. Bien que les opinions divergent sur les torts qu'elles ont subis jusqu'à maintenant, nul ne peut cependant les nier. Les banques ont toutes des prêts en souffrance dans leurs livres — qui sait pour combien de temps encore — une situation influe sur leur rentabilité. Qui plus est, pour pouvoir ré-étaler les créances de certains pays en développement, il leur a fallu augmenter énormément leurs provisions pour pertes, un processus inévitablement coûteux.

Or, les gouvernements ont intérêt à ce que la viabilité des banques commerciales et du système bancaire international ne soit pas menacée. L'effondrement de l'un ou de l'autre pourrait avoir des répercussions dramatiques sur les économies, tant nationales qu'internationales. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 2, en cas de pressions trop fortes, les banques ne pourraient plus continuer, et encore moins accroître, leurs activités de prêt. Mais plus grave encore, la faillite d'une grande banque, de quelque nationalité que ce soit, aurait des répercussions désastreuses sur la solvabilité des banques des autres pays, dont le Canada. Un administrateur d'une grande banque des Etats-Unis a signalé au Comité que le simple fait pour le Mexique et le Brésil de refuser simultanément d'honorer leur dette aurait des conséquences catastrophiques pour sa banque.

Mais dans la situation actuelle, les banques constatent avec inquiétude que tous leurs efforts pour améliorer leur bilan en augmentant leurs réserves pour pertes et en efforçant d'accroître leurs fonds propres n'ont en rien diminué la gravité du problème que leur causent certains pays débiteurs, qui réclament régulièrement des rééchelonnements et de nouveaux crédits. Les banques reconnaissent que, mis à part la radiation pure et simple des dettes, elles n'ont guère d'autres choix que de consolider les emprunts, reporter les échéances ou réduire l'écart entre les taux d'intérêt. Il faut admettre cependant qu'en fonction des règlements en vigueur dans les divers pays, l'éventuel supplément de coût que doivent défrayer les banques pour constituer des réserves lorsqu'elles font de nouveaux prêts risque de les faire hésiter à consentir de nouveaux crédits aux pays débiteurs faisant problème.

### Constitution de réserves et plafonnement des taux d'intérêt

Un des problèmes auxquels le système bancaire international doit faire face dans le cas des pressions exercées par les pays débiteurs réside dans le fait que chaque pays est doté de réglementations bancaires particulières et fort différentes en matière de constitution de réserves pour pertes et du traitement fiscal auquel ces dernières sont assujetties. Les banques commerciales des pays de l'OCDE se trouvant dans des positions souvent fort différentes, il leur est par conséquent très difficile de réagir de façon coordonnée.

Nous avons signalé au chapitre 2 que dans certains pays européens, les banques avaient accumulé des provisions et des « réserves occultes », couvrant jusqu'à la moitié des créances douteuses des pays du Tiers monde. En matière de



## Chapitre VII

### LES BANQUES COMMERCIALES

Les grandes banques commerciales restent très inquiètes de la gravité de la dette des pays du Tiers monde. Toutes s'accordent à dire qu'il faudra continuer de réévaluer les prêts. D'autant de l'opportunité des solutions globales, la plupart des banques sont convaincues que les problèmes sont différents selon les pays et qu'il convient de les aborder sur une base individuelle. Elles pensent généralement que les États créanciers devraient participer plus activement à la recherche de solutions, y compris sur le plan financier. Les banques canadiennes, pour leur part, considèrent que les efforts déployés jusqu'à maintenant sont insuffisants et qu'il faut de toute urgence adopter de nouvelles mesures.

Sur le plan pratique, les approches privilégiées par les milieux bancaires internationaux pour aborder le problème de la dette, qui touche de près des centaines de banques dans tous les pays industrialisés, sont à la fois très semblables et très différentes. Comme nous l'avons signalé au chapitre I, quelques banques régionales des États-Unis, dont un grand nombre ne sont pas très lourdement engagées, ont été tentées de disposer de leurs encours de prêts en les vendant à rabais. Tandis que presque toutes les banques ayant fait crédit aux pays en voie de développement se sont montrées globalement favorables au plan Baker lorsqu'il a été proposé; nombre d'entre elles ne lui accordent plus aujourd'hui qu'un appui réservé, car elles attendent que les gouvernements et les institutions internationales fassent, eux aussi, leur part. Des représentants de certaines banques canadiennes, témoignant devant le Comité, ont fait valoir un point de vue comparable, indiquant qu'ils hésitent à prêter d'avantage aux pays débiteurs tant que les perspectives de remboursement ne se seront pas améliorées. Ces commentaires se sont par la suite traduits par les réactions des banques aux pressions exercées sur elles pour les inciter à approuver de nouveaux crédits importants dans le cadre des négociations avec le Mexique en 1986. On a alors constaté qu'il était extrêmement difficile de s'assurer la participation des petites banques régionales des États-Unis, et cette absence de collaboration n'a certainement fait que raviver la réticence des banques à consentir de nouveaux prêts aux pays déjà endettés à leur égard.

Pour illustrer à quel point l'attitude des banquiers peut évoluer, signalons qu'en janvier 1987, la *Republic National Bank of New York*, l'une des plus grandes banques des États-Unis, a décidé de réduire d'environ 15 p. 100 la dette du Mexique à son égard. Tandis que certaines petites banques régionales américaines, qui n'avaient pourtant que des créances négligeables, choisissaient de les

Certains pays arabes de l'OPEP ont fourni d'importants montants d'aide au développement. Au cours de la période entre 1974 et 1977, les décaissements nets de l'OPEP au titre de l'aide publique au développement (APD) ont dépassé en moyenne 5 milliards de dollars par année, soit près de 30 p. 100 du total de l'APD. Avant la mise sur pied du mécanisme de mise en attente des projets, l'APD était surtout versée par le biais de décaissements rapides, à titre de soutien budgétaire, par exemple. Après avoir atteint un sommet en 1980, la part de l'OPEP à l'APD a diminué de plus de 40 p. 100 en 1983. Plus des trois quarts des décaissements bilatéraux des pays de l'OPEP sont maintenant acheminés vers les pays arabes. Entre 15 et 20 p. 100 d'entre eux sont distribués par les institutions multilatérales, dont les institutions financières internationales.

La grande majorité des sommes investies par les membres de l'OPEP dans les organismes multilatéraux va aux fonds arabes, le reste allant en grande partie au Fonds international de développement agricole et à l'Association internationale de développement (IDA). Le FIDA est financé uniquement par la contribution conjointe et proportionnelle de 20 pays industrialisés (OCDE), de 12 pays exportateurs de pétrole (OPEP) et de 109 pays non-exportateurs de pétrole. Lors de la reconstitution des ressources du FIDA en 1986, la réduction de la contribution des pays de l'OPEP a amené les pays de l'OCDE à plafonner leurs engagements à un niveau inférieur à celui prévu afin de maintenir le rapport convenu entre le niveau d'engagement des pays de l'OCDE et celui de l'OPEP. La diminution de la quote-part de l'OPEP a donc provoqué une détérioration importante de la capacité de prêt du FIDA.

Le Comité considère que le FIDA a eu des résultats remarquables dans l'aide qu'il a apportée au développement du Tiers monde, compte tenu surtout de son budget relativement limité. Il est fort compréhensible que la quote-part de certains pays de l'OPEP au FIDA, tels le Nigéria et le Venezuela, soit actuellement réduite en raison du sérieux problème de leur dette extérieure. De l'avis du Comité, le gouvernement canadien devrait exhorter les États arabes membres de l'OPEP ayant suffisamment de ressources financières à accroître leur quote-part au Fonds international de développement agricole (FIDA) afin de porter la contribution globale des pays de l'OPEP à un niveau équitable. Une telle mesure entraînerait automatiquement une hausse parallèle de la quote-part des pays membres de l'OCDE.

Les représentants de la Banque mondiale nous ont signalé qu'il faudra combler un écart de 1,5 milliard de dollars par année pour venir en aide aux pays pauvres de l'Afrique subsaharienne d'ici à 1990. Une augmentation de la contribution financière de l'OPEP à l'IDA, de même qu'à la Banque africaine de développement pourrait aider à renflouer les organismes multilatéraux. Parallèlement, les pays industrialisés devront être prêts à reconnaître aux pays arabes de l'OPEP la place qu'ils occupent sur la scène internationale.

arabes, il serait souhaitable de veiller à ce que les banques de ces pays continuent d'être associées aux négociations futures de rééchelonnement de la dette, afin de créer des habitudes de coopération entre les pays industrialisés, les institutions préteuses et les gouvernements arabes.

Les importantes fluctuations des cours du pétrole au cours des années soixante-dix et quatre-vingt ont aggravé les problèmes de remboursement de dettes tant pour les pays importateurs de pétrole, lors de la brusque flambée des prix, que pour certains pays exportateurs de pétrole, au moment de l'effondrement des cours. Même si le jeu des forces du marché a certainement agi sur les fluctuations, il n'en reste pas moins que ce sont plutôt les décisions des pays de l'OPEP qui ont joué un rôle déterminant dans la fixation du prix du pétrole. Compte tenu de l'importance des échanges de produits énergétiques, surtout les hydrocarbures, pour l'économie mondiale, on a fait dans les années soixante-dix plusieurs tentatives pour soumettre la gestion des ressources énergétiques mondiales à des mécanismes de consultation et de coopération internationales. Mais ces efforts ayant malheureusement échoué, il n'existe aujourd'hui aucune tribune où les pays importateurs et exportateurs puissent discuter de l'incidence des décisions en matière de fixation des prix et des quotas de production d'un produit d'importance aussi vitale et stratégique que le pétrole.

Rien ne nous permet de croire que l'économie mondiale sera à l'avenir moins vulnérable aux fluctuations des cours du pétrole ou que les décisions de l'OPEP sur les prix auront des conséquences moins perturbatrices. L'OPEP sera sans doute tentée de retrouver la position de force dont elle jouissait dans les années soixante-dix. Dans ces circonstances, le Comité croit que l'OPEP pourrait apporter une importante contribution à la gestion du problème d'endettement des pays en développement si elle acceptait de soumettre sa vision des cours pétroliers à un mécanisme de coopération et de consultation internationales, ce qui permettrait d'envisager les effets des fluctuations du prix du pétrole sur l'économie mondiale et les intérêts des pays en développement.

Malgré les baisses successives du prix du pétrole, certains pays arabes de l'OPEP ont gardé d'impressionnantes réserves financières et il est probable qu'avec la remontée actuelle des prix du pétrole et la perspective à plus long terme d'autres augmentations, les ressources financières de certains pays arabes de l'OPEP seront appelées à progresser à nouveau. Il serait donc important que ces pays fassent preuve, dans la gestion et la solution éventuelles du problème de l'endettement, d'un sens des responsabilités qui soit à la mesure de leur puissance financière.

À ce propos, il est intéressant de se rappeler qu'en 1973, dans la foulée du premier choc pétrolier, la possibilité d'augmenter la quote-part de l'Arabie Saoudite au FMI avait été envisagée, mais cette hypothèse avait finalement été rejetée, certains parmi les membres les plus puissants du FMI hésitant à réduire leur droit de vote au profit de l'Arabie Saoudite. Le Comité estime que le gouvernement canadien a eu raison, lors des reconstitutions suivantes du FMI, de prôner une augmentation des droits de vote de l'Arabie Saoudite en échange d'un relèvement de sa quote-part; la position adoptée par le Canada indiquait la nécessité de reconnaître l'accroissement du poids financier de l'Arabie Saoudite et de certains autres États arabes de l'OPEP.

ont commencé à dépasser les dépôts qui, en 1983, étaient négatifs dans les pays de l'OCDE. Cet aspect de la question a été abordé de façon plus approfondie dans le chapitre 1. Le Tableau 8 montre l'évolution des investissements des pays de l'OPFP par rapport à celle des cours pétroliers avant 1983.

Depuis 1986, en raison du fléchissement du prix du pétrole, seuls quelques pays de l'OPFP enregistrent des revenus excédentaires. Selon toute vraisemblance, ces pays ne déposent plus que leurs fonds de roulement dans les banques commerciales. La plus grande partie des capitaux déposés dans les banques ont été soit rapatriés, soit utilisés pour l'achat de titres de participation et de biens immobiliers. Toutefois, on ne connaît pas les détails des transactions effectuées, qui ont probablement été très importantes.

À l'origine, les pays de l'OPFP se contentaient de laisser aux banques commerciales des pays de l'OCDE le soin de prêter aux pays en développement les larges sommes qu'ils y déposaient, mais à mesure que les banques arabes ont acquis de l'importance et de l'expérience, elles se sont, elles aussi, taillé une place sur le marché du crédit bancaire commercial international. En 1981, les prêts consentis par les banques arabes avaient atteint des proportions assez considérables, la plupart étant accordés à des pays en développement. Bien que les montants prêtés aient diminué en chiffres absolus en 1983, le pourcentage des prêts consentis par les banques arabes par rapport à l'ensemble des prêts accordés à l'échelle internationale est demeuré aux environs de 10 p. 100 (voir le Tableau 9). Toutefois, comme les banques arabes ne sont arrivées que tardivement sur ce marché, le montant total des soldes qui leur sont dus est encore faible en comparaison des sommes dues aux banques des pays de l'OCDE; leur participation à la renégociation des dettes a d'ailleurs été plutôt limitée.

TABLEAU 9

Les prêts consortiaux montés par des banques arabes, 1977-1984  
(en milliards de dollars)

Catégorie de prêt	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Volume total de prêts aux conditions du marché	34,0	74,0	79,0	81,0	91,0	91,0	60,0	52,0
Prêts consortiaux montés par des banques arabes	1,0	2,3	2,5	3,6	9,1	9,8	6,3	5,3
Pays industriels	0,1	0,3	0,7	1,1	2,6	1,9	1,6	
Pays en voie de développement	0,9	2,0	1,8	2,5	6,5	7,9	4,6	
Pourcentage par rapport au volume total des prêts	2,9	3,1	3,2	4,4	10,0	10,8	11,5	10,2

Source: Banque mondiale—Rapport sur le développement dans le monde de 1985, p. 127.

Les banques commerciales arabes n'ayant pas consenti énormément de prêts directs aux pays débiteurs du Tiers monde qui font problème, les risques qu'elles courent en cas de défaut sont minimes. Elles pourraient probablement échanger une bonne partie de leurs titres de dettes ou encore les vendre à rabais. Quoi qu'il en soit, compte tenu de la puissance financière que pourraient avoir les pays



## Chapitre VI

### LES PAYS ARABES DE L'OPEP

La forte hausse des prix du pétrole dans les années soixante-dix a engendré parallèlement une augmentation des besoins financiers des pays en développement importateurs de pétrole et une accumulation des fonds disponibles. Cette majoration de la facture pétrolière a vite provoqué d'importants déficits de la balance des paiements dans les pays en développement importateurs de pétrole, qui se sont vus forcés de recourir aux capitaux internationaux pour se financer. Pendant ce temps, les surplus non moins importants réalisés par les pays de l'OPEP grâce à la hausse du prix du pétrole étaient investis à l'étranger. \* Dès 1982, les retraits effectués par les pays de l'OPEP dans les banques commerciales

TABEAU 8

Les placements internationaux de l'OPEP entre 1974 et 1983  
(en milliards de dollars)

Catégorie de placement	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Placements aux États-Unis	4,2	0,6	1,9	0,4	0,8	5,1	-1,3	-2,0	4,6	0,9
Dépôts bancaires	7,3	7,3	9,2	6,9	-0,4	1,9	18,4	19,8	8,1	-10,4
Divers	22,0	8,7	11,2	16,4	6,6	33,4	43,0	3,9	-16,5	-11,9
Dépôts bancaires en eurodevi- ses	2,4	0,6	-0,9	1,2	0,0	2,0	2,6	0,5	-0,4	0,0
Autres dépôts bancaires	20,3	26,0	21,0	20,9	18,6	19,7	37,5	40,7	18,2	11,6
Autres placements*	56,2	43,2	42,4	45,8	25,6	62,1	100,2	62,9	14,0	-9,8
Dépôts bancaires en pourcen- tage du total	50,9	22,9	28,8	39,3	28,9	65,2	44,2	3,8		

\* Les autres placements comprennent les placements effectués dans les pays membres de l'OCDE, les organisations internationales et les pays en développement. Dans cette dernière catégorie, figurent les apports nets d'aide à des conditions de faveur, les crédits consortiaux en eurodevises, les émissions d'obligations et l'investissement direct.

Sources: Banque mondiale—Rapport sur le développement dans le monde de 1985, p. 100.

\* Environ 40 p. 100 des surplus cumulés des pays de l'OPEP ont été investis aux États-Unis et au Royaume-Uni, bien que des sommes considérables aient été également dirigées vers la France, l'Allemagne, le Japon, la Suisse et le Canada. Alors qu'ils ont d'abord privilégié les dépôts bancaires, les pays de l'OPEP ont graduellement commencé à acheter des titres du Trésor, des obligations et des actions, sans oublier les biens immobiliers.

dernier, le niveau de la deuxième reconstitution a été de près de 30 p. 100 inférieur à la première. Pour compléter son financement, le FIDA a établi un Programme spécial pour l'Afrique, dont l'objectif était de fournir 300 millions de dollars aux pays de l'Afrique subsaharienne atteints par la sécheresse et la désertification. En 1986, il a demandé aux pays de l'OCDE une modeste contribution en vue d'atteindre ses objectifs en Afrique. Le président du FIDA, M. Idriss Jazairy, a dit au Comité que le Canada était l'un des rares pays industrialisés n'ayant pas participé à ce programme spécial, sous prétexte qu'il avait déjà un programme bilatéral spécial pour l'Afrique.

Nous avons déjà indiqué dans ce chapitre que nous désapprouvions le principe des appels ou des fonds spéciaux. L'appel lancé par le FIDA pour l'Afrique s'inscrit dans le prolongement de l'Instrument spécial de la Banque mondiale pour l'Afrique visant à compenser le manque à gagner de la septième reconstitution du capital de l'IDA et, il a eu lieu très peu de temps après la présentation d'une contribution supplémentaire à la huitième reconstitution. Si les institutions financières internationales prennent l'habitude de « lancer des appels pour des fonds spéciaux », le Comité craint que le principe d'une répartition du poids de la dette entre tous les pays en développement ne soit battu en brèche.

Néanmoins, maintenant que ce fonds spécial pour l'Afrique existe, le Comité exhorte le gouvernement canadien à revenir sur sa décision de n'y pas contribuer. En effet, il comprend mal que le gouvernement, avec un budget total de 2,2 milliards de dollars canadiens pour l'APD, ne puisse pas consacrer 10 à 15 millions de dollars au FIDA pour financer le programme pour l'Afrique, compte tenu surtout du fait que l'approche très « terre à terre » privilégiée par le FIDA s'est révélée extrêmement efficace et qu'elle a fait l'unanimité. La meilleure façon de surmonter la famine en Afrique n'est-elle pas d'aider les populations de ce continent à produire leur propre nourriture?

#### Les autorisations parlementaires de financement

On a signalé au Comité que le processus des autorisations par le Parlement du financement qu'apporte le Canada à certaines institutions financières internationales comportait des failles. Le problème réside dans la façon dont les responsables rendent compte au Parlement des contributions que fait le Canada aux banques régionales de développement. Alors que les contributions canadiennes au titre du capital d'apport rassent chaque année l'objet d'une demande au Parlement dans le cadre du Budget des dépenses, il n'existe aucune procédure d'approbation pour la partie exigible du capital. Avant 1986, la même procédure s'appliquait aux contributions du Canada à la Banque mondiale et à la quote-part versée au FMI. Dans le cas de la Banque mondiale, par exemple, l'autorisation du Parlement n'était exigée que pour le capital d'apport, mais la partie exigible du capital, qui représente une garantie de paiement du Parlement, en vertu de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes adoptés par le Canada en 1985, le gouvernement est maintenant tenu de faire rapport au Parlement, et ce, avant le 31 mars de chaque année, du montant total des contributions du Canada à la Banque mondiale, y compris le capital d'apport et la partie exigible du capital, de même que de ses versements au titre de la quote-part payée au FMI.

Il n'existe au Canada aucune obligation semblable à l'égard des contributions versées aux banques régionales de développement. Au moment où les banques régionales de développement lancent de nouvelles formes de prêts, qui pourraient être plus risquées, le Comité entrevoit la possibilité que les gouvernements donateurs aient à débiter les montants de capital exigible fixés dans le cadre des contributions antérieures. Le gouvernement du Canada serait alors dans l'obligation d'honorer un engagement international que le Parlement n'aurait pas préalablement approuvé.

Le Comité estime qu'il faudrait instituer une procédure en vue de rendre compte au Parlement des engagements pris par le gouvernement à l'égard des banques régionales de développement. Cette procédure pourrait notamment se traduire par une mention dans les Comptes publics, indiquant clairement tous les engagements du Canada, y compris ses obligations en matière de capital exigible.

Le Comité conclut qu'il n'est pas recommandé aux banques régionales de développement de trop privilégier les prêts-programmes. En termes de développement, les prêts-projets sont encore très nécessaires. Le Comité estime que les prêts-projets devraient demeurer l'activité centrale des banques régionales.

### Le Fonds international de développement agricole

Le Canada a contribué aux deux premières reconstructions du capital du Fonds international de développement agricole (FIDA), qui malgré des moyens modestes vient en aide aux populations les plus pauvres des pays en développement pour leur permettre de produire plus de nourriture. Le Comité a été très impressionné par l'efficacité exceptionnelle du FIDA, compte tenu de sa structure réduite et peu sophistiquée. Pour chaque dollar avancé par le FIDA, d'autres donateurs et les gouvernements intéressés ont avancé la somme de 3 dollars ou plus. L'an

des trois prochaines années, la BID serait-elle disposée à appliquer une conditionnalité macro-économique rigoureuse en vue de soutenir les efforts de la Banque et du Fonds ? Dans ce cas, les membres emprunteurs ne risqueraient-ils pas de rejeter une conditionnalité aussi rigoureuse sous prétexte qu'elle empêterait sur leur souveraineté économique ? La BID serait-elle disposée à mettre assez rapidement en oeuvre la nécessaire restructuration intérieure comportant l'élaboration de programmes et la préparation de projets pays par pays ? Et enfin, la BID serait-elle capable d'accroître de 50 p. 100 en trois ans ses décaissements au titre du financement de programmes de qualité ?

Par ailleurs, malgré la contribution appréciable du Canada et l'intérêt qu'il porte aux travaux de la Banque interaméricaine de développement, on peut se demander si son influence sur la direction de la BID est proportionnelle à ses engagements financiers. Les pays de ce continent ont contracté de lourdes dettes à l'égard des banques canadiennes, au sujet desquelles la BID pourrait jouer un rôle efficace. Le Comité considère donc que l'on pourrait renforcer la position de l'administrateur canadien au Conseil de la BID si le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures témoignait davantage d'intérêt pour les travaux de cette institution. On pourrait, ainsi, renforcer la position du représentant canadien sur la question de la gestion financière de la BID.

La prochaine reconstitution des ressources de cet organisme soulève les mêmes inquiétudes que dans le cas de la Banque mondiale. Le ratio capital d'apport/capital exigible de cette banque régionale a été en constante diminution. En effet, le capital d'apport ne représente plus aujourd'hui que 4,5 p. 100 du capital total, et il est même question de réduire ce pourcentage à 2,5 p. 100. Cette initiative risque, comme pour la Banque mondiale, d'entraîner une chute du crédit de la BID, qui deviendrait de plus en plus dépendante de son capital exigible. Mais il faut admettre qu'il s'agit là d'une question technique qu'il faudrait confier à des experts financiers. Cependant, nous tenons à répéter que si la proportion du capital d'apport est insuffisante, les pays emprunteurs risquent de croire, à tort, que les pays donateurs eux-mêmes n'honoreraient pas leurs engagements en acceptant de fournir leur contribution. C'est pourquoi, le Comité recommande que le gouvernement du Canada donne à son administrateur au sein de la Banque interaméricaine de développement l'instruction de s'opposer à toute réduction du ratio du capital d'apport/capital exigible lors de la prochaine augmentation générale des ressources de cette banque.

Comme dans le cas des autres banques régionales de développement, le Comité s'inquiète du fait que la BID se détourne quelque peu des prêts-projets traditionnels au profit de prêts destinés à financer des programmes ou à rétablir l'équilibre de la balance des paiements. Deux autres banques, soit la Banque asiatique de développement et la Banque africaine de développement sont bien outillées pour consentir les prêts-projets et ont acquis une certaine compétence en ce domaine. On les pousse maintenant à affecter davantage de ressources aux prêts à l'ajustement. Mais ces banques n'ont pas le personnel voulu pour mettre sur pied et administrer ces prêts. Elles n'ont pas non plus l'influence nécessaire pour imposer des conditions strictes et en surveiller l'application.

M<sup>me</sup> Margaret Catley-Carlson, présidente de l'ACDI, a bien résumé la question :



de ne pas être capables de convertir leur argent, de voir leurs actifs soudain expropriés ou nationalisés ou encore, de perdre leurs investissements à la suite d'agitations sociales ou d'une guerre civile. Pour apaiser ou dissiper ces inquiétudes ainsi que d'autres préoccupations non commerciales, la Banque mondiale cherche à mettre sur pied un nouvel organisme, l'**Agence multilatérale de garantie des investissements** (AMGI). Cette agence constituerait son capital social propre à partir de la quote-part versée par les pays membres, dont des pays en voie de développement. Elle compléterait la gamme des programmes d'assurance offerts par les différents pays, comme ceux de la Société pour l'expansion des exportations au Canada.

Si l'on réussissait à fonder cette AMGI, elle pourrait, d'après les estimations, servir à garantir, d'ici 1990, 2 milliards de dollars en projets, dont la plupart, autrement, n'auraient pu être entrepris. La charte de l'AMGI a été signée par le nombre requis de pays en voie de développement et industrialisés (dont le Canada), l'acte final devant être soumis aux gouvernements membres de la Banque mondiale pour ratification en 1987. Mais quelques grands pays débiteurs d'Amérique latine s'opposent à l'idée de cette création, craignant qu'un assouplissement des règles relatives à l'investissement étranger ne constitue une atteinte à leur souveraineté.

Le Comité est d'avis que la fondation de l'Agence multilatérale de garantie des investissements de la Banque mondiale pourrait contribuer à favoriser les investissements de capitaux dans les entreprises du Tiers monde qui en ont bien besoin.

## Les banques régionales de développement

Bien que le Comité n'ait entendu que peu de témoignages sur le rôle des banques régionales de développement dans le règlement du problème de la dette, il a néanmoins rencontré les représentants de la **Banque interaméricaine de développement** (BID), la plus ancienne et la plus importante de ces banques.

Comme c'est en Amérique latine que les banques commerciales américaines sont le plus engagées, le secrétaire au Trésor Baker a surtout mis l'accent, dans son initiative de 1985, sur le problème de l'endettement de cette région. Dans son discours de Séoul, il a explicitement proposé une augmentation de 50 p. 100 des prêts de la BID en trois ans. M. Baker lui-même a implicitement critiqué les pratiques anciennes de prêt de la BID lorsqu'il a parlé de « renforcer la politique de la BID pour qu'elle puisse être un partenaire plus efficace dans l'appui de la réforme structurelle visant la croissance. » Il a laissé entendre que l'apport américain à la prochaine AGC serait fonction de l'amélioration des pratiques de prêt. Il a insisté sur la nécessité pour la BID de consentir des prêts ciblés, ne visant pas des projets précis, mais qui soient fondés sur « des stratégies économiques et nationales bien définies »; il a en outre indiqué que « ces prêts pourraient être rattachés à des programmes de la Banque mondiale, jusqu'à ce que la BID ait mis en oeuvre les réformes requises. »

Le Comité se pose la question de savoir si les prêts de cette banque ont été assortis d'une conditionnalité adéquate. Dans le cas où le ratio des prêts non destinés à financer des projets (c'est-à-dire les prêts sectoriels ou de balance des paiements) par rapport au total des prêts devait augmenter rapidement au cours

en capital. La SFI effectue elle-même des investissements privés directs et de portefeuille, donnant ainsi l'exemple. En 1986, par exemple, elle a investi 1,2 milliard de dollars, réussissant par cette opération à attirer 2,4 milliards de dollars d'investissements supplémentaires provenant de sources privées.

Dans certains pays en développement comme la Malaisie et le Brésil, les marchés de capitaux sont déjà importants, alors que dans d'autres, comme la Corée, le Chili et le Mexique, ils se développent graduellement. Si l'on en croit les données de la SFI, certains de ces nouveaux marchés, notamment élevé. Un des obstacles que la SFI a rencontrés dans la mise sur pied de ces marchés a été la réticence d'un certain nombre de pays en voie de développement à l'endroit des investissements de portefeuille étrangers, bien que depuis quelques années ces pays soient un peu plus ouverts aux investissements étrangers directs. M. David Gill, membre de la SFI, a évoqué une autre difficulté de la Société, à savoir le fait que dans certains pays de l'OCDE, les régimes fiscaux ou la réglementation des charges freinent l'exportation des investissements de portefeuille à l'étranger.

Pour favoriser le développement des investissements de portefeuille, en particulier ceux des grands investisseurs institutionnels intéressés à placer une petite partie de leurs ressources dans des pays autres que les grands marchés de l'OCDE, la SFI a créé une série de fonds mutuels fermés, qui prennent une participation dans des entreprises installées dans les pays en voie de développement. Des fonds brésiliens, taiwanais et mexicains ont été créés dans la foulée du « Korea Fund », premier fonds du genre, dont les actions sont aujourd'hui très bien cotées à la Bourse de New York. En 1986, un autre fonds, *The Emerging Markets Growth Fund*, a été lancé pour susciter des investissements dans un certain nombre de marchés dans les pays en voie de développement.

Le Comité félicite la SFI pour les objectifs qu'elle poursuit, en cherchant à alléger le fardeau des pays en voie de développement, en leur donnant les moyens d'accroître les flux de capitaux intérieurs et la confiance des investisseurs étrangers à l'égard de ces marchés. C'est là un des aspects du développement qui a souvent été négligé, alors qu'il peut contribuer, à la longue, à améliorer la situation de la dette extérieure d'un certain nombre de pays débiteurs à revenu intermédiaire.

Le Comité souscrit à la thèse fondamentale de la SFI voulant que la hausse des investissements en capital du secteur privé dans certains pays en voie de développement à revenu élevé ou intermédiaire pourrait avoir des retombées bénéfiques pour ces pays et y favoriser le développement, surtout si ce phénomène se produit en collaboration avec des investisseurs locaux. C'est pourquoi, le Comité recommande que l'on mette davantage l'accent sur les travaux de la Société financière internationale, sur ses activités de promotion des investissements dans les pays du Tiers monde et sur l'initiative qu'elle a prise de créer des fonds mutuels de capitaux à investir dans les pays en développement.

## L'Agence multilatérale de garantie des investissements

Certains investisseurs disposés à investir dans les pays du Tiers monde s'abstiennent cependant de le faire, à juste titre sans doute, parce qu'ils craignent

Le Comité note, cependant, que la somme de 12 milliards de dollars reste, en termes réels, largement inférieure au montant convenu lors de la Sixième reconstitution il y a six ans et ne permettra pas à l'IDA de satisfaire à toutes les demandes du Tiers monde. La Banque mondiale a estimé qu'il va lui manquer la somme de 1,5 milliard de dollars par an pour répondre aux besoins en capitaux des pays de l'Afrique subsaharienne entre 1986 et 1990. De plus, les États-Unis ont encore un arriéré pour la Septième reconstitution, et l'on n'est pas encore certain que le Congrès américain approuve les engagements pris par le gouvernement au titre de la Huitième reconstitution.

À la suite des difficultés survenues lors des dernières reconstitutions des ressources de l'IDA on a été en outre contraint de créer des fonds spéciaux ou de faire des appels de fonds pour réunir des ressources supplémentaires. Or, ces différentes initiatives minent le principe de la responsabilité internationale et entravent la levée de fonds supplémentaires par les institutions financières internationales.

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada donne à son administrateur l'instruction d'œuvrer avec d'autres représentants pour chercher à obtenir l'augmentation générale du capital la plus élevée possible, qui soit acceptable tant pour la Banque mondiale que pour l'IDA. Le Canada devrait aussi s'efforcer de contrer les arguments avancés par les États-Unis, ou par tout autre État, dans le but de limiter la hausse des contributions d'autres pays afin de préserver leur pourcentage d'actions avec droit de vote.

Les décisions relatives à l'ampleur de la reconstitution des ressources des institutions financières internationales devraient être prises par voie d'accord international. Le Comité a été navré d'apprendre à quel point l'entêtement des États-Unis à vouloir préserver son droit de veto dans les institutions financières internationales a gêné la collecte de nouveaux capitaux, à un moment où les institutions financières internationales en ont désespérément besoin. Lors de la création de ces institutions financières internationales, les États-Unis occupaient dans le monde une position financière prédominante et ils ont reçu à ce titre le droit de s'opposer à l'une ou l'autre décision de ces organismes. Depuis cette époque, d'autres pays ont, eux aussi, acquis une certaine puissance économique. Il est dans l'intérêt de tous que ces pays puissent librement accroître leurs contributions. Les efforts déployés par les États-Unis pour perpétuer leur statut spécial empêchent d'autres États d'assumer plus de responsabilités.

## Le rôle de la Société financière internationale

À l'heure actuelle, les pays du Tiers monde ont un urgent besoin de capital qui ne crée pas de dettes afin de stimuler leurs économies. La Société financière internationale (SFI), deuxième filiale de la Banque mondiale, s'emploie à mobiliser les capitaux intérieurs et étrangers pour les principaux pays en développement à revenu intermédiaire en vue de favoriser les investissements. Son objectif est en fait de susciter la nécessaire croissance économique en stimulant les entreprises productives. La SFI investit d'abord dans des entreprises privées, mais place également de l'argent dans des entreprises mixtes. Une bonne part des capitaux qu'elle achemine en direction des pays en développement prend encore la forme de prêts, mais un pourcentage croissant de cet argent est de l'investissement



position de vote dominante au sein de la Banque, ni leur pouvoir de décision au niveau de l'administration, se sont opposés à toute augmentation des ressources des institutions, pourtant jugée nécessaire par d'autres donateurs.

Les négociations qui se sont ouvertes en 1983 en vue de la Septième reconstitution de l'IDA illustrent bien cette attitude. Dans la première phase de ces négociations, l'objectif original de 15 milliards de dollars a été ramené à 12 milliards, montant considéré comme un minimum par la plupart des pays donateurs, dont le Canada. Les Etats-Unis ont non seulement insisté pour limiter leur contribution à 750 millions de dollars, mais ils ont également refusé d'accepter que les autres donateurs accroissent leur contribution voulant atteindre un objectif de financement plus élevé, craignant qu'une telle mesure ne diminue le pourcentage de leur apport en termes de voix et par conséquent, leur influence sur l'administration de l'IDA. Cette résistance des Etats-Unis a eu pour résultat que la reconstitution n'a finalement été que de 9 milliards de dollars, montant tout à fait insuffisant pour l'IDA. Pour couvrir le manque à gagner, la Banque mondiale a établi le Fonds spécial d'aide à l'Afrique subsaharienne auquel les pays donateurs ont été invités à faire des contributions supplémentaires.

Des difficultés semblables ont surgi en 1986 lors des négociations de la Huitième reconstitution des ressources de l'IDA. L'objectif minimum avait été fixé à 12 milliards de dollars, mais les négociations d'octobre n'ont abouti qu'à 11,5 milliards. On a alors demandé à un certain nombre de pays donateurs de faire des contributions supplémentaires pour porter la dotation à 12 milliards ou plus. Le Japon était prêt à accroître sa participation, mais à condition qu'on lui attribue plus d'actions avec droit de vote au sein de la Banque, ce qui aurait eu pour effet de réduire de 20 p. 100 la part des Etats-Unis. Or, en deçà de ce niveau, les Etats-Unis n'auraient normalement plus le droit d'opposer leur veto à tout changement majeur de politique, et une nouvelle fois, les objections des Etats-Unis ont bloqué les négociations. On a fini par s'entendre pour permettre au Japon d'accroître sa part d'actions avec droit de vote et aux Etats-Unis de conserver son droit de veto, mais cette modification n'a pas encore été confirmée par un amendement aux statuts de la Banque.

Le Canada a été l'un des pays auxquels la Banque mondiale a demandé une contribution supplémentaire de 30 millions de dollars pour atteindre l'objectif de 12 milliards de dollars fixés par l'IDA. Cette demande a provoqué un vigoureux débat au sein de l'administration canadienne et du Cabinet. Les personnes qui étaient opposées à toute contribution supplémentaire soutenaient qu'il serait préférable d'affecter ces fonds au budget de l'aide bilatérale du Canada, où ils pourraient être plus utilement dépensés; elles contestaient également le principe des fonds spéciaux. Les partisans de cette initiative soutenaient de leur côté qu'il valait mieux accorder la priorité en ce moment à l'aide multilatérale, indiquant en particulier que si le Canada refusait sa contribution, il perdrait son rang parmi les pays donateurs aux organismes d'aide multilatérale. Le gouvernement a donc fini par accéder à la demande de l'IDA.

Le Comité considère que la décision du gouvernement du Canada d'accorder à l'IDA 30 millions de dollars en sus du montant qu'il s'était engagé à fournir lors de la Huitième reconstitution était justifiée par la nécessité actuelle de mettre l'accent sur l'aide multilatérale.



Si l'on en croit la rumeur, les Etats-Unis vont proposer que la prochaine AGC, lorsqu'elle se produira, soit formée entièrement ou presque exclusivement de capital exigible, alors que le capital d'apport constitue actuellement 8,75 p. 100 du total. Or, la Banque mondiale a l'habitude d'emprunter sur les marchés des capitaux, où elle a toujours été très bien cotée. Si elle devait s'aventurer sur des chemins plus risqués, et surtout, si les emprunteurs devaient être incapables de rembourser les prêts de la Banque, celle-ci pourrait perdre une partie de son accès privilégié aux marchés de capitaux et, par conséquent, ne plus pouvoir emprunter à des conditions aussi favorables que par le passé. Cette éventualité risquerait d'avantage de se concrétiser si la part du capital d'apport dans la prochaine AGC devait tomber à zéro, comme certains le proposent aux Etats-Unis. Une pareille évolution pourrait entraîner une augmentation des frais d'intérêt sur les prêts de la Banque mondiale.

En proposant de réduire le pourcentage du capital d'apport ou de le supprimer complètement lors de la prochaine AGC, il semble que l'on cherche à procéder à une augmentation du capital qui n'obligerait pas le gouvernement américain à demander au Congrès l'approbation de sommes importantes. Le bien-fondé de la formule suscite nombre de divergences, certains pays estimant même qu'il serait au contraire prudent d'accroître ce ratio, et non de le diminuer.

La question de savoir s'il est possible de réduire la part du capital d'apport dans la prochaine AGC sans compromettre pour autant la capacité d'emprunt de la Banque, est un problème technique de nature financière qui mérite d'être soigneusement étudié par les gouvernements membres, tout comme l'ampleur de cette éventuelle diminution. Une des considérations importantes à prendre en compte, cependant, est la question de savoir si les Etats-Unis accepteraient une AGC importante si le pourcentage de capital d'apport était maintenu à son niveau actuel.

Le Comité considère, cependant, que toute réduction substantielle du ratio capital d'apport/capital exigible serait mal vue par les pays emprunteurs. Si la portion du capital d'apport était trop diminuée, voire supprimée, on pourrait croire que les pays donateurs ne respectent pas leurs engagements envers le monde en développement. Le Comité recommande que le gouvernement canadien charge son représentant de s'opposer à toute proposition de réduction importante de la part du capital d'apport par rapport au capital exigible lors de la prochaine augmentation générale de capital de la Banque mondiale.

En comparaisant devant le Comité, l'honorable Michael Wilson a souligné qu'il était urgent de procéder à la Huitième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA), la filiale de la Banque mondiale qui consent des prêts à des conditions de faveur, et s'est dit favorable à ce qu'elle ait lieu rapidement. Certaines personnes ont indiqué au Comité qu'elles craignaient que la position dominante des Etats-Unis n'influence trop l'orientation des politiques et les niveaux de financement des institutions financières internationales, notamment de la Banque mondiale et de l'IDA. En de nombreuses occasions, le gouvernement américain a adopté, en matière de prêts, une attitude plus réservée que celle des autres pays de l'OCDE. Nombreux sont ceux qui estiment que les Etats-Unis semblent avoir réagi négativement à toutes les propositions novatrices, ce qui a conféré aux programmes de la Banque et de l'IDA une rigidité inutile. En outre, les Etats-Unis, qui ne veulent perdre ni leur

la Banque mondiale de 1986 ont eux-mêmes reconnu qu'une AGC était de « plus en plus nécessaire » et ils ont en outre indiqué qu'il serait important pour les actionnaires de la Banque de donner leur accord de principe à une AGC au cours de l'exercice financier 1987, c'est-à-dire d'ici le 30 juin 1987. M. Conable a précisé qu'après l'offre faite au Mexique, la Banque aurait pratiquement atteint la limite de sa capacité d'emprunt.

Dans le présent rapport, le Comité en est venu à la conclusion générale qu'il est capital de trouver des moyens d'accroître le flux des capitaux vers les pays en développement débiteurs, qui ont entrepris de mettre en oeuvre des mesures sérieuses d'ajustement. Au chapitre 4, le Comité décrit l'ampleur des fuites nettes de capitaux dont sont victimes ces pays depuis 1982 et examine l'effet désastreux de l'énorme fardeau de la dette sur la croissance économique. Au chapitre 8, le Comité s'en prend à l'importance que l'on donne aux pressions sur les banques commerciales pour qu'elles avancent plus d'argent. Pour rattraper le manque à gagner, il propose dans ce chapitre que les gouvernements créanciers accroissent leur aide aux pays du Tiers monde, par l'entremise à la fois de l'APD et d'une hausse des crédits à l'exportation, ainsi que par un financement plus généreux de la Banque mondiale et des banques multilatérales de développement.

Dans le contexte du rapport entre ces conclusions et la position des banques multilatérales de développement, le Comité se réjouit de la décision prise par la Banque mondiale d'accroître de façon marquée le niveau de ses prêts annuels et d'améliorer le rythme de ses décaissements. L'augmentation générale du capital étant un processus très long, il faudrait que la Banque mondiale prenne en 1987 la décision de négocier une nouvelle AGC. À cet égard, l'objectif devrait être une augmentation aussi forte que possible du capital souscrit de la Banque.

C'est pourquoi le Comité approuve les propos que le ministre des Finances, l'honorable Michael Wilson, a tenu devant lui, à savoir que le Canada est prêt à continuer à la prochaine AGC de la Banque mondiale : « Si les propositions du secrétaire Baker débouchent sur des prêts, la Banque mondiale aura besoin de capitaux supplémentaires, un besoin auquel le Canada entend souscrire entièrement. » (14:13) M. Wilson a ajouté que l'annonce de l'ouverture de négociations en vue d'une nouvelle AGC « rassurerait énormément les prêteurs privés, leur montrant que les gouvernements sont disposés à se montrer plus actifs ». (14:10)

En dépit de la déclaration du secrétaire Baker à Séoul selon laquelle les États-Unis « seraient disposés à étudier attentivement la date et l'ampleur d'une éventuelle augmentation générale du capital » dès que le besoin s'en ferait sentir, le gouvernement américain continue de repousser cette échéance. Bien que d'autres pays et la Banque elle-même estiment qu'un tel besoin existe à l'heure actuelle, les États-Unis soutiennent qu'il faut d'abord prouver que la Banque va devoir prêter des sommes supérieures à ce dont elle dispose; alors seulement, ce gouvernement américain essaiera de faire accepter cette augmentation par le Congrès, axé en ce moment sur les compressions budgétaires préconisées par la loi Gramm-Rudman.

Le Comité recommande au gouvernement canadien de faire pression sur les États-Unis pour qu'ils entament le plus rapidement possible des négociations en vue d'une augmentation générale substantielle du capital de la Banque mondiale.

## Le financement de la Banque mondiale et de l'IDA

Les prêts consentis par la Banque sont fonction de son capital, tant versé qu'exigible, et de ses bénéfices non répartis. Pour pouvoir continuer ses programmes de crédit, elle doit de temps à autre accroître ses ressources, en négociant ce qu'on appelle une augmentation générale du capital (AGC). Par le passé, le capital de la Banque augmentait au même rythme que la quote-part exigée par le FMI. Lors de la dernière augmentation de la quote-part en 1983, le capital de la Banque est demeuré inchangé. À la fin de juin 1986, le total du capital souscrit était de 77,5 milliards de dollars, dont 6,7 milliards (8,6 p. 100) en capital d'apport. Le reste du capital exigible est utilisé par la Banque, parallèlement au capital d'apport et aux réserves, à titre de nantissement des fonds empruntés sur divers marchés de capitaux, fonds qui, à leur tour, sont débloqués pour financer des prêts aux pays du Tiers monde.

Les États-Unis soutiennent qu'il n'est pas encore nécessaire de procéder à une AGC, une opinion qui se justifie en partie si l'on considère le rendement passé. La Banque mondiale, de son côté, estime que ses engagements ont diminué de près de 5 p. 100 en 1985 par rapport à 1984. La Banque a attribué cette baisse à la stagnation économique persistante et aux problèmes de conception des projets, la mobilisation des ressources intérieures et la solvabilité des pays en voie de développement. D'autres, reprochant à la Banque le désintéressement dont elle avait fait preuve à l'égard du problème de la dette, soutiennent au contraire qu'une augmentation générale du capital est absolument nécessaire si l'on veut que la Banque puisse accroître ses prêts de façon substantielle. M. Persaud a justifié cette augmentation en arguant que les pays en développement s'attendaient à voir au moins doubler les prêts de la Banque.

La Banque a en fait déjà commencé à multiplier ses prêts et prévu de les doubler d'ici 1990 par rapport à leur niveau de 1985. En 1986 déjà, le montant de ses prêts dépassait de 16 p. 100 celui de 1985, atteignant le chiffre record de 13,8 milliards de dollars. Un programme élargi de prêts totalisant 50 milliards de dollars a été approuvé pour les trois prochaines années et le niveau prévu des prêts annuels de 21,5 milliards de dollars devrait être atteint d'ici 1990. Les ministres du Comité d'aide au développement réunis en avril 1986 ont demandé que les activités de la Banque ne soient pas limitées par manque de capital. M. Conable a dit qu'il s'attendait à « une augmentation quasi constante des prêts dans les années à venir ». Si l'on veut que la Banque soit en mesure d'accroître ses activités de prêts de moitié d'ici quatre ans, elle aura besoin d'une importante AGC. La dernière remonte en effet à 1980, l'augmentation de 1984 ayant été « sélective » puisqu'elle n'a fait intervenir que 15 pays.

Il existe une autre raison qui justifierait l'opportunité d'une augmentation des prêts de la Banque mondiale. En effet, pour la première fois depuis la création de cette banque, les remboursements (intérêts et principal) dus par les pays du Tiers monde ont maintenant une valeur égale ou supérieure aux nouveaux prêts. Il n'y a choisi pour faire bénéficier la Banque mondiale, et non les pays du Tiers monde, d'un apport net de capitaux.

Plusieurs témoins ont rappelé au Comité que la négociation d'une AGC est une entreprise laborieuse qui peut durer jusqu'à deux ans. Les auteurs du rapport de



collaboration dans le cas des débiteurs à faible revenu, dont les problèmes sont souvent moins complexes que ceux des pays à revenu intermédiaire.

M. Conable a déclaré au Comité qu'il avait l'intention de coopérer davantage avec le directeur général du Fonds. Cette collaboration lui permettrait d'aborder plus aisément le problème des divergences et éviterait qu'on ne prenne des initiatives qui s'annulent l'une l'autre. Néanmoins, chacune des institutions continuera d'aborder les problèmes dans sa perspective propre, ce qui risque d'être source d'inefficacités et de difficultés dans les pays d'accueil.

Ces divergences doivent, en dernière analyse, être résolues par les gouvernements membres eux-mêmes, bien que cela ne soit jamais facile lorsqu'il s'agit d'institutions internationales dont l'autorité n'est pas toujours claire. Le Comité recommande que le gouvernement canadien prenne position en faveur d'une collaboration plus étroite entre le FMI et la Banque mondiale. Il devrait ordonner à ses administrateurs au Fonds et à la Banque de profiter de toutes les occasions possibles pour demander aux deux organisations de poursuivre des politiques complémentaires, tout en reconnaissant la perspective de chacune d'entre elles. De plus, le gouvernement canadien pourrait faire pression en vue de la mise sur pied d'un organisme officiel de coordination, par exemple d'un comité mixte Banque/Fonds, qui énoncerait les politiques d'ajustement et de prêts et assurerait la coordination des dossiers communs auprès des banques commerciales.

#### *La collaboration entre la Banque et les banques régionales de développement*

Le Comité estime que les mêmes principes doivent s'appliquer aux relations entre la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Compte tenu de la rareté des ressources, les prêts devront se renforcer mutuellement. Il existe déjà une certaine spécialisation des fonctions, les banques régionales s'occupant surtout du financement des projets. Les membres de la Banque mondiale et des banques régionales coopèrent déjà dans une certaine mesure, mais comme les plus importants pays en voie de développement n'ont pas les mêmes droits de vote au sein des banques régionales de leur région qu'à la Banque mondiale, il est possible que des décisions contradictoires soient prises.

Des représentants de la Banque interaméricaine de développement (BID) ont dit au Comité qu'ils s'efforçaient de coordonner leur travail avec celui de la Banque mondiale à l'occasion de réunions périodiques et de sessions d'échange d'informations, en participant aux travaux de groupes consultatifs et en assurant la représentation des gouvernements membres dans les conseils et lors de négociations de reconstitution. Mais dans le passé, il y a également eu des problèmes, notamment entre la Banque mondiale et la BID. Le Comité estime qu'il s'agit là d'une question extrêmement délicate et pense qu'il y aurait matière à amélioration. Nul ne conteste le fait que les banques multilatérales de développement (BMD) doivent établir entre elles des relations de travail étroites et constructives.

Les représentants du gouvernement canadien au sein des banques multilatérales de développement devraient être chargés de réclamer une coordination plus étroite entre ces banques et la Banque mondiale, en fonction des points forts et de la spécialisation des organismes respectifs.



### *Les conditionnalités différentes du Fonds et de la Banque*

Plusieurs témoins ont attiré l'attention du Comité sur les difficultés des pays débiteurs en voie de développement dans les cas où la conditionnalité des prêts du FMI diffère de celle de la Banque mondiale, voire s'y oppose. Poursuivant des objectifs différents, ces deux institutions ont parfois exigé la mise en oeuvre de politiques contradictoires, sans parler des banques régionales de développement qui ont, elles aussi, des priorités qui leur sont propres. Se plaçant du point de vue d'un pays bénéficiaire, M. Ibarra a indiqué qu'avec la multiplicité des conditions imposées par les diverses institutions, on se retrouve après un certain temps avec tellement de règles contradictoires de conditionnalité, que le gouvernement n'a plus la liberté voulue pour adopter une politique d'ajustement qui soit conforme à ses besoins propres. (8:16)

Les politiques recommandées par le Fonds visent d'habitude l'équilibre budgétaire d'un pays et présupposent des augmentations d'impôt ou une réduction des dépenses publiques, tandis que la Banque agit dans une optique à plus long terme et ses conditions portent davantage sur la croissance économique que la stabilisation financière. M. Conable a dit comprendre les difficultés auxquelles sont confrontées les décideurs des pays débiteurs. Pour illustrer son propos, il a évoqué le problème d'un pays nord-africain, lequel se voyait poussé par une institution internationale à réduire son déficit et par une autre à restituer ses industries en supprimant les droits sur les composants importés. Or, ces droits généraient des revenus qui auraient aidé le pays à atteindre l'un des objectifs fixés par le FMI, à savoir la réduction du déficit.

### *Le resserrément de la collaboration entre le Fonds et la Banque*

À Bretton Woods, où l'idée de constituer un Fonds et une Banque a surgi, on avait envisagé, puis rejeté la possibilité de créer une seule agence et non deux. On a préféré confier au FMI et à la Banque mondiale des objectifs importants, mais très différents. Quand il a fallu choisir le nom des deux institutions, John Maynard Keynes, l'un des fondateurs du système, aurait déclaré: « Nous avons créé un Fonds qui est une banque et une Banque qui est un fonds. » Cette complémentarité supposait, dans l'esprit des fondateurs, une étroite collaboration.

À Washington, le Comité a abordé avec les représentants de la Banque et du Fonds la question de la collaboration entre les deux institutions, à la lumière des propositions de M. Baker. On lui a indiqué qu'il existait déjà une bonne coordination entre les deux organismes et qu'on cherchait sans cesse à l'améliorer. Les deux institutions en sont de fait arrivées à des arrangements de coopération : le personnel de la Banque mondiale participe à des missions du FMI pour étudier la situation dans les pays membres, et vice versa; le personnel du FMI assiste aux réunions des groupes consultatifs mis sur pied par la Banque mondiale, et les deux organismes échangent des informations. Mais ces pratiques ne résolvent pas pour autant le problème de l'opposition des conditions imposées, les deux institutions poursuivant des priorités ou des objectifs opposés, qui sont pour elles fondamentaux. M. Richard Erb, directeur général adjoint du FMI, a admis que les pays latino-américains craignaient fortement de se voir imposer par les deux organismes des conditions sévères mais divergentes et qu'ils avaient donc préféré traiter séparément avec les deux organismes. C'est pourquoi il a dit que, selon toutes probabilités, il serait plus facile au Fonds et à la Banque de resserrer leur

également fonction de la croissance économique du pays, ce qui n'est pas le cas des prêts du FMI, toujours consentis en temps de crise due à de graves difficultés de paiement. M. Conable a soutenu « que les conditions imposées au-delà du moment de la crise proprement dite doivent être totalement acceptables pour le pays qui cherche à rétablir sa croissance par l'adoption de réformes ». \* Le Comité approuve ce point de vue. Il importera en particulier que la Banque assouplisse les conditions imposées aux pays débiteurs pour qu'ils adoptent une politique économique favorisant une économie de marché, et prenne en compte la diversité des valeurs et des systèmes traditionnels de certains pays en développement. Nombre d'entre eux, en effet, auraient du mal à s'imposer les mêmes réformes qu'un pays de l'OCDE et ils n'ont pas, de toute façon, les compétences voulues pour le faire.

Une des questions fondamentales sur lesquelles le Comité s'est penché est celle de savoir jusqu'où la Banque devrait aller dans le processus de substitution des prêts à l'ajustement structurel aux prêts-projets traditionnels. Le Comité considère que la Banque risque en ce domaine d'adopter un rôle semblable à celui du FMI, mais plutôt à long terme. Ce problème a été soulevé avec M. Conable lors de sa visite à Ottawa et le Comité a été rassuré de l'entendre dire qu'il était conscient de ce danger. Il a même déclaré qu'il ne s'attendait pas que les prêts-projets, qui lui paraissent de toute évidence nécessaires pour le développement futur, tomberaient sous les 50 p. 100 du total des prêts de la Banque. Néanmoins, puisque ces prêts n'ont, depuis quelques années, représenté qu'environ 80 p. 100 du total des prêts, ce changement ne constitue pas une réorientation fondamentalement des activités de la Banque. Si celle-ci, par contre, se désintéressait totalement de son rôle établi d'organisme de développement, elle risquerait alors de s'écarter de son mandat.

Le Professeur Peter Kenen, de l'Université Princeton a signalé une autre difficulté au Comité. L'importance récemment donnée aux prêts à l'ajustement structurel et aux réformes économiques amènera très certainement les banques commerciales, qui jusqu'à présent s'en tenaient aux consignés du FMI, à privilégier dorénavant de plus en plus les accords négociés par la Banque mondiale avec les pays débiteurs pour juger la solvabilité d'un emprunteur. Cependant, lorsqu'un gouvernement débiteur lance des réformes et une restructuration économiques intérieures, il faut attendre un certain temps avant d'avoir des résultats et il est difficile de prédire le succès des mesures adoptées. La Banque mondiale serait mal venue de donner aux banques commerciales des garanties dont elle n'a elle-même aucune certitude. Une pareille attitude contraste avec celle du FMI qui conclut des accords à court terme, que l'on peut évaluer plus rapidement, les critères utilisés pour juger de la réussite étant en général assez directs.

Même si le Comité approuve dans leurs grandes lignes les propositions actuelles visant à élargir et à réorienter les prêts de la Banque mondiale, il estime que celle-ci pourrait être soumise à des pressions extérieures trop fortes exercées sur elle pour l'amener à ralentir, voire dans certains cas, à abandonner ses activités traditionnelles de prêts au développement. La Banque devrait par conséquent s'efforcer de maintenir un équilibre judicieux entre ses prêts-projets traditionnels et ses nouveaux prêts à l'ajustement structurel.

\* *Finance et développement*, décembre 1986, p. 3.

Autre activité de plus en plus importante de la Banque dans le contexte de l'endettement du Tiers monde le programme de co-financement, qui vise à encourager les banques commerciales, les pays donateurs et les organismes de crédit à l'exportation à participer, au moyen de prêts à plus long terme, au financement de projets parrainés par la Banque. Près de la moitié des projets approuvés par cette dernière en 1986 comportaient un mécanisme de co-financement. Les organismes publics d'aide bilatérale et les institutions multilatérales de développement, qui ont fourni 2,6 milliards de dollars en 1986, restent les principaux bailleurs de fonds. Depuis 1983, cependant, la Banque a adopté plusieurs procédures nouvelles pour attirer les banques commerciales, notamment l'introduction d'une garantie sur une partie du remboursement du principal et un mécanisme de participation à des opérations de crédit consortiales. En 1986, le co-financement de la Banque mondiale et des banques commerciales s'est élevé à 650 millions de dollars et a servi à financer des projets au Chili, en Côte-d'Ivoire et en Turquie.

Après examen des divers programmes de la Banque, le Comité considère que celle-ci occupe en ce moment une place qui lui permet de prendre les devants pour apporter au problème de la dette des éléments de solution en augmentant ses prêts aux pays en développement pour favoriser leur croissance. Tout en admettant la nécessité pour la Banque de renforcer sa position, le Comité est conscient du fait que les activités et la politique de cette institution suscitent un certain nombre de critiques, et c'est pourquoi il désire faire à ce sujet quelques mises en garde.

M. Kucyzinski a estimé devant le Comité que la Banque mondiale avait consenti dans le passé trop peu de prêts et que les montants accordés avaient été trop modestes. Il a indiqué qu'il serait possible, selon lui, de remédier à cette situation. Effectivement, en dépit de l'augmentation des prêts à l'ajustement, la Banque avait, avant 1985, moins prêté que prévu. En 1984, le montant réel des prêts a été de 1 milliard de dollars inférieur au montant approuvé pour cette année-là. Mais, dans son rapport de 1986, la Banque reconnaît que sa politique en matière de prêts doit être plus souple, plus novatrice et plus ouverte, et M. Barber Conable, président de la Banque mondiale, a justement annoncé à Ottawa une forte augmentation des prêts.

Une autre question a aussi été soulevée, celle de savoir si la Banque disposait des moyens pour réussir l'expansion envisagée au chapitre des prêts à l'ajustement ou liés à l'adoption de réformes économiques. M. Conable a reconnu que « les prêts à l'ajustement allaient tenir lieu de tests », mais il a précisé que la Banque avait entamé un processus de restructuration et qu'il était confiant qu'elle pourrait relever ce défi après avoir rationalisé sa structure et son personnel. La Banque mondiale devrait prendre les mesures qui s'imposent pour réorganiser son personnel dans les meilleurs délais afin de pouvoir répondre à la demande accrue de prêts liés à l'adoption de réformes économiques.

La mise en oeuvre des changements de politique dans les pays débiteurs suppose non seulement un recours aux compétences techniques voulues, mais aussi, comme a pu le constater le FMI, que la Banque soit disposée à se rendre impopulaire et à susciter des controverses en raison des conditions dont elle assortit ses prêts. La Banque mondiale ne sera donc pas à l'abri de telles réactions de la part des pays emprunteurs. Mais ses prêts peuvent être assortis de conditions plus acceptables puisqu'ils sont normalement consentis à plus long terme que ceux du FMI. Ils sont



Le discours prononcé à Séoul par le Secrétaire américain Baker a donné un nouvel élan à l'élargissement du rôle de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. Néanmoins, en dépit de l'importance croissante de la Banque mondiale, dont il sera question ci-dessous, le Fonds doit continuer à jouer un rôle-clé. Sa participation demeure, en effet, un élément vital de la gestion du problème d'endettement du Tiers monde, à la fois pour obtenir l'appui des créanciers et les convaincre de rééchelonner les dettes et de débloquer de nouveaux fonds, et pour mettre en oeuvre dans les pays débiteurs des programmes d'ajustement économique visant à réduire leurs déséquilibres et à restaurer leur solvabilité.

## La Banque mondiale

Lorsque la crise de l'endettement a éclaté en 1982, la Banque mondiale a continué de jouer son rôle traditionnel d'organisme prêteur, tandis que le FMI a réagi par des interventions. Un observateur, M. Pedro Pablo Kuczynski, coprésident de la *First Boston International*, a même été jusqu'à accuser la Banque d'avoir dormi toute la première phase de la crise. La proposition de M. Baker, Secrétaire américain au Trésor, divulguée à Séoul en 1985, a forcé la Banque à jouer un rôle élargi et plus actif dans la gestion du problème de la dette internationale. Le « Programme de croissance soutenue » préconisé par M. Baker réclamait précisément de la Banque mondiale qu'elle accroisse ses activités de prêts et qu'elle augmente ses paiements de 50 p. 100 en trois ans. Peu de temps après, le secrétaire adjoint américain au Trésor pour les Affaires internationales, M. David Mulford, donnait plus d'ampleur encore à cette proposition « Nous prévoyons que la Banque mondiale accordera un nombre croissant de prêts pour financer des mesures systématiques d'ajustement structurel et sectoriel et qu'on mettra davantage l'accent sur la privatisation, l'ouverture des marchés et la croissance de l'épargne et des investissements... »

Depuis sa création, les activités de la Banque mondiale ont essentiellement consisté à accorder des prêts devant financer des projets précis de développement. La majorité des projets commandités sont des projets issus des secteurs de l'agriculture, du développement rural, de l'énergie et des transports. Ils sont généralement proposés par les gouvernements des pays en développement dans le cadre de stratégies de développement préétablies et approuvées par la Banque mondiale. Après l'approbation, les décaissements aux pays bénéficiaires sont échelonnés sur plusieurs années et sont liés aux progrès des travaux.

Outre ces prêts-projets traditionnels, la Banque mondiale a lancé en 1980 une nouvelle catégorie de prêts, les prêts à l'ajustement structurel (PAS), accordés pour soutenir les ajustements ou les réformes des politiques et des institutions dans les pays en voie de développement confrontés à une conjoncture économique internationale défavorable. Parallèlement aux PAS, la Banque offre aussi des prêts à l'ajustement sectoriel, dont l'objectif est de favoriser la mobilisation et l'emploi plus efficace des ressources dans un secteur donné.

Ce sont ces deux programmes de prêts à l'ajustement que les propositions du gouvernement américain visaient à stimuler. Au cours des deux dernières années, en effet, la Banque a augmenté la part de ces prêts qui représentaient maintenant près du tiers de ses engagements dans 14 pays à revenu intermédiaire lourdement endettés, essentiellement des pays d'Amérique latine.



ont souligné que les programmes du FMI étaient en général d'une trop courte durée pour que l'on puisse espérer corriger les problèmes structureaux des pays en voie de développement endettés. M. Barber a estimé que des programmes quinquennaux seraient préférables à des programmes triennaux, tandis que M. Persaud a insisté pour qu'on recoure plus fréquemment à la Facilité élargie du Fonds, dont les programmes sont à plus long terme, plutôt qu'aux habituels programmes de stabilisation conditionnels à court terme.

M. Persaud comme M. Helleiner ont tous deux réclamé une libéralisation du recours à l'instrument de financement compensatoire du Fonds, qui a pour fonction de compenser la baisse soudaine des recettes d'exportation des matières premières. M. Helleiner a exprimé pour sa part le regret que ce mécanisme ne soit pas utilisé automatiquement chaque fois que l'on peut prouver que les recettes d'exportation tombent en dessous de leur moyenne flottante des cinq dernières années. Pour être admissible à ce fonds, un pays doit aujourd'hui bénéficier d'un programme de prêts à conditionnalité élevée du FMI. M. Helleiner a également déploré la suppression de l'affectation automatique des rentrées de fonds du Fonds fiduciaire:

«...Aujourd'hui, le Fonds n'a plus vraiment les moyens d'accorder une aide directe, inconditionnelle ou assortie de peu de conditions et l'aide qu'il consent est désormais beaucoup plus difficile à obtenir. Ce phénomène est surtout attribuable à une pénurie de ressources. En effet, si les États membres mettaient davantage de fonds à sa disposition et l'autorisaient à offrir un financement compensatoire ou des tranches de crédit initial plus importantes ... les dirigeants du FMI seraient heureux d'augmenter leur aide. (9:28)

La dernière augmentation des ressources du FMI a eu lieu en 1983, lorsque les quotas sont passés de 64 à 94,5 milliards de dollars. Mais, à l'instar des banques commerciales, le FMI a dû accroître la durée de ses prêts et dispose, par conséquent, de moins de fonds. Plaidant en faveur d'un accroissement des ressources du FMI, M. Helleiner a déclaré qu'on avait plutôt « le sentiment que l'approche à court terme et le financement axé sur la demande à court terme pratiqués par le Fonds ne convenaient pas aux besoins actuels ». (9:20)

Les ressources du Fonds n'ont pas augmenté au même rythme que les échanges commerciaux ni, il va sans dire, que les mouvements internationaux de capitaux. Le FMI ne dispose tout simplement pas des ressources qui lui permettraient de remplir le mandat qui est le sien, et il n'a aucun moyen de retrouver son ... rôle de chef de file si l'on ne lui en accorde pas davantage. (9:19)

Mais un haut fonctionnaire du ministère des Finances, M. John Coleman, a présenté une vision plus générale de la position actuelle du FMI en résumant ainsi la situation :

En 1985, un certain nombre de représentants gouvernementaux de divers pays ont commencé à se demander si l'on n'exagérait pas trop de pression sur le FMI pour l'inviter à régler le problème de la crise; ils ont en outre constaté que le FMI traitait avec les mêmes pays d'année en année, qu'il n'arrivait plus à accorder autant de prêts qu'auparavant, que les remèdes préconisés, notamment la stabilisation à court terme, ne modifiaient pas, malgré leur importance, les structures sous-jacentes des économies malades et, enfin, qu'il convenait de confier à d'autres organismes un rôle plus actif. Je crois que ce dernier facteur explique l'intérêt croissant que suscite la Banque mondiale en tant qu'acteur principal du système financier international, parallèlement au FMI. (3:14)

de façon à restreindre la pression sur l'épargne intérieure et favoriser de nouveaux investissements, qu'il limite strictement l'expansion du crédit dans le pays, essentiellement pour juguler l'inflation, qu'il établisse un taux de change réaliste et enfin, qu'il comprime les dépenses gouvernementales et les subventions.

On a reproché au FMI d'avoir créé par sa politique rigoureuse d'ajustement un climat d'austérité économique. Mais, comme l'a indiqué au Comité M. Horace Barber, le FMI impose des conditions que le pays bénéficiaire aurait de toute façon été obligé de s'imposer. Pour illustrer son propos, il a comparé la situation de son pays à celle de la Guyane. La Jamaïque a accepté les conditions posées par le FMI, à savoir la mise en oeuvre de mesure de gestion de la demande et de réorganisation structurelle, en revanche, la Guyane a refusé toute ingérence du FMI, mais elle a été contrainte finalement, compte tenu des conditions économiques, de mettre en oeuvre les mesures de rajustement préconisées par le FMI.

Autre exemple, celui du Brésil où les tensions entre le FMI et le gouvernement en pleine crise financière, ont conduit le pays à rejeter catégoriquement, pour des raisons politiques internes, la participation du FMI au programme d'aide. En 1986, le Brésil a adopté ses propres mesures d'austérité, que les banques ont jugé comparables au plan que le FMI aurait préconisé. Même lorsque la situation s'est sérieusement détériorée en 1987, le gouvernement brésilien a continué de refuser tout accord officiel avec le FMI.

M. Gerald Helleiner, de l'Université de Toronto, a expliqué que, dans de nombreux pays en développement, il n'était pas rare, dans le contexte actuel, que la cote de popularité du FMI soit plutôt mauvaise:

C'est traditionnellement par le FMI qu'arrivent les mauvaises nouvelles. Il est arrivé, certes, que des gouvernements aient recouru à cet organisme pour les aider à appliquer des mesures de restriction nécessaires dans leur pays. Mais l'image du FMI est presque inévitablement liée au fait qu'on a recouru à lui seulement dans les moments difficiles ou lorsqu'un gouvernement n'a pas encore pris sur lui d'imposer les mesures d'austérité requises. (9 : 27)

Il est difficile après tout de recommander l'adoption de mesures de compression et de demeurer populaire. Les gouvernements débiteurs qui ont le plus critiqué le FMI sont précisément ceux qui étaient d'accord avec ses programmes d'austérité mais qui, pour des raisons politiques, étaient peu disposés à en reconnaître ouvertement la nécessité.

En dépit des critiques que lui ont valu ses récentes initiatives, nul ne peut nier que c'est grâce à la rapidité et l'efficacité de son intervention au moment de la crise de 1982 que le FMI a pu éviter un effondrement financier international. La communauté internationale doit au FMI d'avoir pris, depuis la crise mexicaine de 1982, l'initiative de coordonner la gestion à court terme des problèmes d'endettement du Tiers monde.

S'exprimant au nom des pays en développement, certains témoins se sont interrogés sur l'efficacité et l'accessibilité de certains des programmes du Fonds dans la situation actuelle. M. Bishnu Persaud, directeur de la Division des affaires économiques du Secrétariat du Commonwealth à Londres et M. Horace Barber

## Chapitre V

# LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

Les institutions financières internationales, à savoir le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, ont joué et continueront de jouer un rôle central dans la gestion du problème de l'endettement du Tiers monde.

## Le Fonds monétaire international

Le rôle du **Fonds monétaire international (FMI)** dans le recyclage des fonds de l'OPEP a été relativement secondaire par rapport à celui des banques commerciales des pays industrialisés. Ce n'est qu'au moment de la crise mexicaine de 1982 que le FMI est passé au premier plan de la scène pour éviter la défaillance du Mexique. Grâce aux efforts déployés par le personnel et le directeur général qui était à l'époque M. Jacques de Larosière, et à l'encouragement du Comité intérimaire des gouverneurs du Fonds, le FMI a pu proposer au Mexique une solution globale d'urgence, déclenchant ainsi une nouvelle série de prêts des banques commerciales. Cette initiative a été suivie d'offres semblables faites au Brésil, à l'Argentine et à la Yougoslavie, dont les graves problèmes d'endettement ont fait jour peu de temps après.

Dans chaque cas, la solution proposée prévoyait un financement par le FMI, des crédits publics de relais consentis par les banques centrales, des prêts des banques commerciales et un engagement du pays débiteur de prendre des mesures intérieures d'ajustement. Le FMI a donné des directives très fermes aux banques commerciales, leur laissant entendre que si elles n'avançaient pas les nouveaux fonds requis, il refuserait aussi d'en débiter pour aider les pays débiteurs vulnérables. Cette stratégie a porté ses fruits : puisqu'un grand nombre de banques qui songeaient à se retirer ont changé d'avis.

L'objectif principal du FMI est d'assurer la stabilisation des économies des pays débiteurs pour permettre la constitution de bases solides à une croissance économique future. Les conseils qu'il donne aux pays sollicitant une aide en vue de régler leurs difficultés de balance des paiements visent à les pousser à modifier leurs politiques monétaires et budgétaires. Plus précisément, avant de financer un déficit de balance des paiements ou de s'engager à persuader les banquiers privés d'accroître leurs crédits et de rééchelonner les dettes, le FMI requiert du gouvernement bénéficiaire qu'il réduise considérablement son déficit budgétaire



En ce moment, les nouveaux prêteurs étrangers refusent d'accorder de nouveaux prêts à tout gouvernement débiteur, même pour faire des investissements dont le rendement dépasse largement le coût du capital sur le marché, les prêteurs craignant à juste titre que leurs réclamations ne finissent tout simplement par allonger la liste interminable des créances irrécouvrables contre les débiteurs. . .

Dans de nombreux pays débiteurs, les taux d'investissement vont donc rester insuffisants, non pas en raison du manque d'occasions intéressantes, mais plutôt à cause des mauvais stimulants financiers découlant du fardeau de la dette. (*Brookings Papers on Economic Activity*, 2 : 1986, pp. 416-418).

La conclusion dégagée dans le *Rapport sur le développement de la Banque mondiale* de 1986 et à laquelle le Comité souscrit entièrement est que « les efforts d'ajustement intérieur devront être appuyés par des rentrées additionnelles de capitaux et une croissance des marchés d'exportation ». Notre analyse a déjà mis en relief le fait que l'interruption des prêts bancaires, alliée à l'obligation pour les pays débiteurs de continuer à rembourser leurs dettes — même rééchelonnées — a entraîné un grave mouvement de fuite des capitaux. Le rapport de 1986 de la Banque interaméricaine de développement a établi l'ampleur de ce phénomène. (Voir à ce sujet le tableau 7) De 1982 à 1985, l'Amérique latine a perdu de cette manière 96 milliards de dollars de ressources nettes, une tendance qui s'est poursuivie en 1986.

TABLEAU 7

Les mouvements nets de ressources en Amérique latine (1981-1985)  
(en milliards de dollars)

Année	Rentrées nettes de capitaux	Remboursements d'intérêts et profits étrangers	Transfert net de ressources
1981	49,1	27,8	21,3
1982	27,6	36,8	-9,2
1983	6,1	34,9	-28,8
1984	11,6	37,1	-25,5
1985*	4,1	36,7	-32,6

\* Estimation provisoire

Source: Banque interaméricaine de développement, *Economic and Social Progress in Latin America, 1986 Report* (Washington, D.C.: IDB, 1986) p. 35.

La leçon que nous pouvons tirer de l'expérience récente du Brésil est que nulle mesure d'ajustement ne pourra donner des résultats rapides si les économies des pays débiteurs nécessitent des réformes profondes et globales. Le Comité estime qu'il faut continuer de mettre en œuvre des politiques d'ajustement dans de nombreux pays débiteurs en développement, mais qu'il faut s'attendre à ce que leurs effets sur la stabilisation et la croissance soient lents à se faire sentir. Dans ce cas, il importe de trouver le moyen de limiter les effets néfastes pour les pays débiteurs faisant problème de leur énorme dette et de mettre à la disposition des pays qui se sont engagés à poursuivre des réformes économiques rigoureuses les capitaux d'investissement dont ils ont besoin pour gérer leur dette avec succès.



politiques saines et la reprise de l'expansion mondiale, bien qu'essentielles, ne suffiront pas à relancer la croissance », ce rapport insiste surtout sur le fardeau de la dette qu'il considère comme « si contraignant que les politiques intérieures de redressement ne suffiront pas à elles seules à fournir une solution viable ». Le rapport continue :

Dans les nombreux pays où le service de la dette absorbe 5 à 7 p. 100 du PIB, l'épargne intérieure ne peut, à elle seule, financer simultanément le service de la dette et les investissements nécessaires à la croissance. Ils ont donc besoin de nouveaux prêts publics et privés d'un montant élevé. (p. 60)

L'incidence globale du fardeau de la dette a été étudiée en détail dans une communication du Professeur Jeffrey Sachs, de l'Université Harvard, prononcée récemment dans le cadre d'une conférence *Brookings*:

Accablés par le fardeau de la dette, les gouvernements latino-américains n'avaient pas la solvabilité requise ne serait-ce que pour emprunter sur leurs propres marchés de capitaux, de sorte que les déficits budgétaires ne pouvaient pas jouer le rôle de stabilisateurs automatiques. . .

Le poids de la dette décourage en ce moment les investissements publics même au-delà du seul fardeau budgétaire direct. Confronté à la chute vertigineuse des niveaux de vie, un gouvernement fragile ne peut pas se permettre de remplacer les dépenses de consommation en dépenses d'investissement sans justifier politiquement cette réorientation en assurant à la population qu'elle ressentira bientôt les bienfaits. Or, les citoyens des pays débiteurs sont en ce moment convaincus que tout transfert de fonds entre la consommation et l'investissement servira d'abord, et peut-être seulement, à améliorer la capacité du pays à honorer ses dettes. Par conséquent, si la hausse des dépenses d'investissement ne s'accompagne pas d'un allègement substantiel de la dette, le nécessaire resserrément de la consommation est davantage considéré comme une mesure visant à satisfaire la Citibank, et non le pays lui-même.

Le fardeau de la dette favorise aussi la fuite de capitaux, qui décourage encore davantage les investissements. . . Le secteur privé comprenant l'immense besoin de fonds du secteur public, nul détenteur de fonds qui se dit astucieux ne va aujourd'hui donner aux autorités budgétaires la moindre raison de croire qu'il dispose de revenus. Les investisseurs placent leurs avoirs à l'étranger pour échapper à l'imposition; c'est pourquoi toute nouvelle épargne privée est en fait une fuite de capitaux, et non un investissement réel. . .

Les investissements privés ont été freinés même dans les secteurs d'exportation, qui dépendent plutôt de la demande étrangère qu'intérieure et qui sont devenus beaucoup plus rentables après les dépréciations du taux de change réel depuis 1982. Les entrepreneurs privés craignent de laisser leur argent au pays, même dans un secteur temporairement rentable, si le reste de l'économie, voire le gouvernement lui-même, semble s'effondrer. Les investissements sont vulnérables non seulement aux hausses d'impôt, mais aussi au fait qu'un gouvernement peut, à un moment donné, décider de ne plus assurer le service de sa dette, la répudier et favoriser par la suite une nouvelle appréciation réelle et majeure du taux de change. . .

L'ampleur de la dette freine les investissements de plusieurs autres façons plus subtiles encore. Maintenant que la capacité des gouvernements débiteurs de continuer à honorer leurs dettes a été mise en doute, les créanciers privés extérieurs se livrent désormais une concurrence féroce pour retirer leurs avoirs du pays. Chaque créancier est poussé à réclamer le paiement de ses dettes, dues depuis trop longtemps, même si ce faisant, il nuit au rendement économique du débiteur et porte atteinte à l'ensemble des créanciers. . .

3 milliards de dollars) en raison de la faiblesse des prix en 1986, les échanges commerciaux du Brésil sont passés d'une moyenne se situant à plus de 1 milliard de dollars par mois à environ 150 à 200 millions de dollars au cours du dernier trimestre de 1986.

Avec un service de la dette s'élevant à 10 ou 12 milliards de dollars par année et des réserves tombées en fin d'année à 4,5 milliards de dollars, le Brésil se trouvait dans une situation devenue extrêmement préoccupante. À la fin de février 1987, aucune amélioration ne s'étant annoncée et les réserves continuant à diminuer, le gouvernement brésilien a unilatéralement suspendu pour une période indéfinie le paiement des intérêts sur ses dettes envers des banques étrangères, représentant un montant d'environ 70 milliards de dollars. Une semaine plus tard, il décidait un moratoire sur le remboursement de crédits à court terme, soit au total environ 15 milliards de dollars.

## Vers une nouvelle crise?

Il est encore trop tôt pour évaluer la gravité de cette décision. Certains observateurs se sont montrés relativement optimistes, laissant entendre que le Brésil recommencerait à payer les intérêts si les banques acceptaient de rééchelonner les dettes et de consentir d'importants nouveaux prêts. D'autres craignaient que le Brésil ne cherche d'un manière ou d'une autre à relier ses recettes d'exportation au service de sa dette, auquel cas il serait plus difficile d'en arriver à un accord. Par ailleurs, plusieurs grands débiteurs d'Amérique latine ont discrètement applaudi la décision du Brésil et surveillaient désormais l'évolution de la situation. L'Equateur, qui sort d'un terrible tremblement de terre, a annoncé qu'il différerait le paiement des intérêts de sa dette bancaire jusqu'à la fin de 1987. En fonction de l'issue des négociations avec le Brésil, d'autres pays pourraient être tentés de suivre son exemple. Cette éventualité va pousser les banques commerciales à se montrer prudentes à l'égard du Brésil.

En réalité, la décision brésilienne pose un dilemme pour les banques, et leur attitude en la matière devrait avoir une influence significative sur l'issue de la situation. Compte tenu du fait que cette nouvelle crise survient si peu de temps après les négociations mexicaines de 1986, combien seront-elles disposées à prêter au Brésil? Celui-ci cherchera sans aucun doute à obtenir des conditions aussi favorables, sinon plus que celles faites au Mexique. Le Comité craint qu'il ne soit pas facile de vaincre la résistance des banques à accorder d'importants nouveaux prêts et que ce nouveau problème ne demande du temps avant d'être résolu.

Quelle que soit en fin de compte la solution adoptée, l'expérience brésilienne permet de comprendre dans quelle mesure les résultats des politiques d'ajustement peuvent parfois être longs à se faire sentir, surtout si l'économie du pays en question est tenue isolée depuis des années des mécanismes de la concurrence.

Partant de la constatation que « les problèmes de service de la dette... persisteront plus longtemps qu'on ne l'a d'abord cru », le *Rapport sur le développement dans le monde de 1986* de la Banque mondiale constate que « malgré tous leurs efforts d'ajustement, il semble que, pour les pays en développement, croissance et solvabilité soient des notions plus irrécconciliables que jamais ». Cherchant à expliquer la conclusion plutôt pessimiste que « la mise en oeuvre de

continuait de surchauffer l'économie, le marché des valeurs mobilières s'était effondré et l'inflation était montée en flèche. La balance commerciale positive du Brésil s'est fortement détériorée et les réserves du pays se sont presque complètement taries. Cet état de choses a provoqué des protestations publiques au Brésil et le gouvernement a subi de fortes pressions intérieures pour reporter le paiement de sa dette ou limiter les paiements à un certain pourcentage des exportations ou du PNB.

Soumis à des pressions tant intérieures qu'internationales, le gouvernement du Brésil a eu de moins en moins de marge de manoeuvre. Au début de 1987, il a décidé d'assouplir temporairement le gel des prix, ce qui a déclenché automatique-ment une hausse des salaires. Toute autre mesure d'austérité était considérée comme compromettant la stabilité du gouvernement. Même lorsque les exportations du Brésil étaient soutenues, les paiements de sa dette annuelle à l'étranger, qui variaient entre 10 et 12 milliards de dollars, absorbaient la totalité de son surplus commercial, ne lui laissant rien pour de nouveaux investissements productifs. Au fur et à mesure que son excédent diminuait, les paiements effectués par le Brésil pour rembourser sa dette extérieure sont devenus aux yeux des observateurs l'obstacle numéro un à la croissance économique du pays et la principale cause de la récession économique. Le gouvernement se mit donc à exiger de ses créanciers étrangers un allègement, demandant aux banques de lui accorder au minimum un rééchelonnement plurianuel et des taux d'intérêt plus bas. Bien qu'officiellement disposé à négocier, le gouvernement a soudain durci sa position à l'égard des banques commerciales créancières et, en janvier 1987, il a pris la décision inhabituelle de chasser une banque commerciale américaine qui avait refusé de coopérer au rééchelonnement de la dette en 1986. Parallèlement, le gouvernement continuait de s'opposer à toute ingérence du FMI dans son économie. Les banques commerciales, de leur côté, s'opposaient à tout refinancement à long terme tant qu'il n'y aurait pas d'accord entre le FMI et le Brésil. Les gouvernements créanciers du Club de Paris auxquels le Brésil avait demandé certaines mesures d'allègement, dont le déblocage de crédits publics à l'exportation, pressaient également le Brésil de conclure avant toutes choses un accord avec le FMI. Au début de 1987, néanmoins, ces gouvernements ont accepté, sous la pression du Trésor américain, de rééchelonner la dette publique du Brésil sans qu'il y ait eu accord avec le FMI, mais ils ont refusé de débloquer de nouveaux crédits à l'exportation.

Au sujet des difficultés actuelles du Brésil, les observateurs ont conclu que le plan Cruzado avait été appliqué trop longtemps et que les mesures d'austérité qu'il aurait fallu mettre en oeuvre par la suite n'avaient pas été prises à temps. Quoique partant d'une bonne intention, le gel des prix avait suscité une demande intérieure très forte, qui avait entraîné une hausse de la consommation des produits normalement exportés et même provoqué une hausse des importations. Pour ne citer qu'un exemple, le Brésil, qui est d'ordinaire un gros exportateur de boeuf, s'était mis à en importer. Les usines ont été inondées de commandes, la production industrielle a augmenté et les exportateurs ont commencé à trouver qu'il était plus profitable de vendre leurs produits sur le marché intérieur. L'augmentation de la demande de biens manufacturés a provoqué une hausse de 50 p. 100 des importations de biens d'équipement. Les recettes d'exportation du café et du soja ont diminué à la suite de la baisse des prix et de la chute des ventes des produits de base. Même si l'effet de ces baisses aurait pu être plus que compensé par les économies réalisées sur les importations de pétrole (soit presque



conséquences que peut avoir sur l'économie de leur pays la concurrence que se livrent actuellement les Etats-Unis et la Communauté européenne en matière de subventions des exportations de blé. Mais pour un pays comme l'Argentine dont l'économie est plus dépendante des recettes d'exportation provenant de la vente de blé, l'effet d'une pareille lutte est beaucoup plus grave encore. De même, le Brésil et l'Argentine, tous deux grands producteurs de boeuf, subissent depuis un certain temps déjà le contrecoup des pratiques de soutien des prix de la viande au sein de la Communauté européenne.

Le cas du Brésil montre bien, cependant, que ce sont plutôt des facteurs internes qu'externes qui exercent sur le développement économique d'un pays l'influence la plus déterminante.

### Les leçons à tirer de l'expérience brésilienne

Jusqu'à l'automne 1986, le Brésil était généralement considéré comme un des rares pays débiteurs faisant problème qui a réussi à se tirer d'affaire, surtout par comparaison à la situation du Mexique. Dans son rapport annuel de 1986, la Banque Royale évoquait en termes élogieux « l'audacieux plan de lutte contre l'inflation » mis en oeuvre par le Brésil et « le sévère budget proposé pour 1987 » et prédisait à ce pays « une très forte augmentation du rendement ». La Banque Toronto-Dominion a parlé du « rythme satisfaisant de l'expansion du Brésil », notant que ce pays enregistrerait « régulièrement... de bons surplus commerciaux ». Mais entre octobre et décembre 1986, ce surplus a diminué de plus de 80 p. 100, et en février 1987 le Brésil déclarait un moratoire sur le paiement des intérêts de ses dettes à des banques étrangères. Le cas du Brésil mérite donc qu'on s'y arrête pour examiner ce qui s'est passé.

En 1984 et 1985, l'excédent commercial annuel du Brésil s'élevait à 12 milliards de dollars, grâce en partie à la baisse du prix des importations pétrolières, à la diminution des taux d'intérêt et à une réduction des importations consécutives à un déclin de la demande de consommation, mais aussi à une vive reprise des d'exportations. En février 1986, sans attendre la participation directe du FMI, le Brésil prenait l'initiative d'effectuer des changements économiques radicaux dans le cadre du plan Cruzado pour lutter contre l'inflation galopante au pays. Ces mesures eurent dans un premier temps des effets positifs et ont amené les banques créancières à accepter de rééchelonner la dette du Brésil, mais le gel des prix a fait croître la demande des biens de consommation qui a entraîné une pénurie de produits, une hausse des importations, une réduction de l'épargne et une baisse des niveaux d'investissement. En juillet, le gouvernement brésilien imposait de nouvelles mesures visant à freiner les dépenses de consommation de la classe moyenne, notamment l'imposition de taxes remboursables sur toute une gamme d'articles populaires. Les sommes ainsi collectées par la Caisse de développement national devaient être affectées aux transports, à la production d'énergie électrique et à d'autres secteurs-clés de l'infrastructure. Mais ce n'est que plus tard, soit après l'élection de novembre et après le début de l'érosion de l'excédent commercial que le Brésil a dû se résoudre à mettre en oeuvre de véritables mesures de redressement dans une économie en surchauffe, soit en réduisant considérablement les dépenses publiques et en augmentant les impôts.

Au dernier trimestre de 1986, l'état de l'économie brésilienne s'était gravement dégradé. Les taux d'intérêt avaient grimpé, la forte demande des consommateurs



faible revenu s'efforcent de tirer profit au maximum de cette hausse de revenus, en veillant, dans la mesure du possible, à faire des investissements dans des entreprises productives.

Il serait malheureux et regrettable que l'on perde de vue les besoins plus permanents des pays débiteurs à faible revenu, uniquement pour chercher à résoudre le problème de la dette envers les banques commerciales. À l'heure actuelle, nous n'avons que peu de raisons de croire que les économies de la plupart des pays à faible revenu vont se relever dans un avenir proche et devenir compétitives, ce qui leur permettrait d'assurer le service de leur dette. Les conseils de restructuration économique que prodiguent le FMI et la Banque mondiale aux pays à revenu moyen peuvent aussi servir aux pays à faible revenu, mais les problèmes de ces derniers ne se résoudreont qu'à très long terme. La mesure la plus urgente pour eux est le maintien de l'aide au développement, tant fondamentale que traditionnelle. La conversion d'anciens prêts gouvernementaux en subventions, semblables à celles qu'ont effectuées le Canada et d'autres pays de l'OCDE, constitue un excellent moyen d'encourager les efforts internes de ces pays.

### Les incertitudes liées aux politiques d'ajustement

Même si le Comité reste persuadé que les pays débiteurs doivent continuer d'appliquer des politiques d'ajustement pour augmenter la rentabilité de leur économie et la soumettre aux mécanismes du marché, il faut reconnaître que les progrès en la matière peuvent se révéler hésitants et irréguliers. Il n'existe malheureusement pas de mesures permettant de garantir la stabilité et la croissance économiques. Aucune prescription de restructuration n'a de valeur universelle et le processus d'ajustement s'est avéré beaucoup plus long que ne l'avaient prévu certains. Il existe au sein de chaque pays un trop grand nombre de variables, notamment l'ampleur de la dette, la politique nationale en matière de prix et de salaires, l'épargne intérieure, les niveaux de l'investissement et du déficit budgétaire, la politique nationale de la production et l'état de la balance des comptes courants. En outre, il ne faut pas supposer que tous les pays débiteurs disposent de l'infrastructure et des compétences voulues au niveau de l'entreprise pour accéder rapidement à une économie de marché efficace.

Même lorsque l'on a réussi à mettre en oeuvre toutes les mesures appropriées, des événements extérieurs, indépendants de la volonté des gouvernements nationaux, peuvent les empêcher d'atteindre leurs objectifs économiques. Les conditions météorologiques, par exemple, peuvent faire varier à la hausse ou à la baisse le prix des principaux produits d'exportation. La sécheresse ou le gel peuvent détruire une importante récolte, et le beau temps peut provoquer un engorgement sur le marché - comme c'est aujourd'hui le cas sur le marché mondial du café et faire baisser les prix à l'échelle mondiale et porter atteinte à la situation des producteurs de tous les continents. L'adoption de nouvelles mesures protectionnistes peut également fermer ou limiter l'accès à d'importants marchés industrialisés. Les barrières les plus couramment utilisées prennent la forme de mesures tarifaires ou non-tarifaires. Mais l'attribution dans les pays tempérés de subventions aux grands producteurs de denrées comme le sucre, les fèves de soja, le blé, la viande, le riz et le coton, également produites par des pays du Tiers monde, peut avoir un effet dévastateur sur l'équilibre de la balance des paiements de ces pays. Les Canadiens sont très conscients de la gravité des

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la dette des pays africains à faible revenu est proportionnellement plus lourde que celle des pays latino-américains si l'on tient compte du pourcentage par habitant; son augmentation a été plus rapide dans un cas et les exigences de service sont tout aussi importantes, sinon plus. Pour bon nombre de ces pays débiteurs les plus pauvres, les perspectives que leur réservent les dix prochaines années sont assez sombres, surtout dans les pays africains à faible revenu où on prévoit dans le meilleur des cas une diminution du revenu par habitant. Même s'il est urgent que ces pays réforment leurs politiques économiques, nombreux sont ceux qui n'ont même pas encore mis en place les infrastructures les plus fondamentales; pas plus qu'ils ne disposent de cadres suffisamment formés pour le faire, et ce à presque tous les niveaux du gouvernement, dans l'industrie et des finances.

Il existe néanmoins certaines mesures que ces pays débiteurs les plus pauvres peuvent prendre pour améliorer graduellement leur situation. Premièrement, en mettant l'accent sur leur production agricole, ils pourraient réduire leur dépendance à l'égard de certaines importations alimentaires et aideraient directement une grande majorité de la population. Dans le passé, de nombreux pays en développement à faible revenu se sont engagés trop rapidement dans des projets industriels mal conçus et inadéquats, dont les agriculteurs ont par la suite pâti. Par contre, les programmes élaborés par le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) ont donné des résultats surprenants dans le domaine des productions agricoles de base, et ce avec un minimum de ressources.

**Le programme informatique du CIRP permettra d'aider les pays les plus pauvres**

Durant les audiences du comité, plusieurs témoins ont expliqué à quel point il était difficile pour les petits pays débiteurs les plus pauvres de rassembler, en matière de données et de compréhension macroéconomiques, les connaissances techniques nécessaires pour négocier des accords touchant leurs dettes. Le Dr Bishnu Persaud a soutenu qu'il faudrait d'abord « aider les pays en développement à renforcer leur position de négociation avec le FMI ». (12.12) Soulignant que bon nombre de ces pays devaient s'en remettre aux prescriptions du FMI, c'était manquer de réalisme de croire que les fonctionnaires du FMI, qui ne peuvent connaître les conditions politiques et sociales particulières de chacun des pays en développement, soient capables de mettre au point une politique parfaitement adaptée à leurs besoins.

M. Ivan Head, président du Centre international de recherche sur le développement (CIRD), a fait état devant le Comité des premiers résultats d'un programme informatique pour ordinateurs personnels destiné à aider les pays en voie de développement les plus pauvres à se préparer aux négociations relatives à leurs dettes. Ce programme est assez simple et permet aux pays disposant de peu de ressources financières ou de compétences de réunir et d'analyser les renseignements et statistiques nécessaires pour mener eux-mêmes la négociation de leurs dettes avec la Banque mondiale, le FMI, les banques régionales de développement et les gouvernements prêteurs. Le Comité a été impressionné par ce projet, qui constitue une application novatrice du mandat du CIRD.

Deuxièmement, ces pays devront faire preuve de prudence dans la façon dont ils administrent les fonds reçus. Les exemples de gaspillage de l'aide au développement abondent. Avec la diminution de l'aide bilatérale et la stagnation de l'aide multilatérale à des conditions de faveur, les pays en voie de développement devront utiliser judicieusement l'aide qu'ils reçoivent. Les ajustements structurels rigoureux, mais cette sévérité est sans doute inévitable dans l'immédiat si l'on veut arriver à assurer à l'avenir la stabilité et la croissance économiques. Si demain le prix des produits de base devait augmenter, il faudrait que les pays débiteurs à

à l'étranger qui cherchent avant tout la sécurité et n'ont pas confiance dans les perspectives économiques de leur propre pays. Il faudra donc du temps et de la patience pour convaincre les investisseurs qu'ils ne risquent rien à laisser leur argent dans leur pays. Or, cette fragile nouvelle confiance pourrait facilement être minée par l'instabilité politique nourrie par les incessantes diminutions du niveau de vie. En 1986 cependant, le resserrement du crédit a forcé les entrepreneurs mexicains en quête de fonds de roulement pour leurs firmes à rapatrier d'importantes sommes investies à l'étranger. Si ce mouvement de rapatriement pouvait durer et faire tache d'huile dans d'autres pays débiteurs à revenu moyen, il pourrait avoir des retombées positives sur le problème de l'endettement, bien qu'il ne faille pas s'attendre à des rentrées massives de capital tant que les conditions économiques ne se sont pas vraiment améliorées.

### *La pression démographique*

L'un des sujets rarement évoqués dans le contexte du surendettement est celui de la croissance démographique et de la pression qu'elle exerce, compte tenu de la rareté des ressources. Le Mexique constitue, à cet égard, une bonne illustration. En 1930, la population de ce pays était de 17 millions d'habitants; aujourd'hui on estime qu'elle a atteint les 80 millions d'habitants et d'ici la fin du siècle, elle pourrait être d'environ 110 millions. La population du Brésil devrait, quant à elle, passer de son niveau actuel de 130 millions à 180 millions d'habitants d'ici l'an 2000. Dans quelques pays africains, la situation est particulièrement alarmante. Certains d'entre eux, dont le Kenya et la Tanzanie, ont un taux de croissance démographique de plus de 4 p. 100, c'est-à-dire que leur population doublera en 17 ans. Plus inquiétantes encore, les projections de croissance démographique dans les grandes villes de certains pays en développement. Tandis que ces pays risquent de voir leur population doubler en l'espace d'une seule génération, la population des grandes villes va quadrupler durant la même période. En 1980, la ville de Mexico comptait 15 millions d'habitants et, selon les prévisions, elle devrait atteindre 26 millions d'habitants d'ici l'an 2000, tandis que la population de Sao Paulo, au Brésil, passera de 13 à 24 millions d'habitants au cours de la même période.

**Le Comité est conscient du fait qu'il est difficile pour tout pays d'assurer une croissance soutenue du revenu par habitant lorsque l'augmentation de sa population se poursuit plus rapidement que le développement économique.**

## **Les pays débiteurs à faible revenu**

Le problème de l'endettement des pays débiteurs à faible revenu, essentiellement ceux d'Afrique, est très différent de celui des pays débiteurs plus grands à revenu moyen dont le point de vue a été clairement exprimé par la Déclaration du Consensus de Carthagène. Se référant principalement à leurs dettes publiques, les chefs d'Etat africains ont dressé en 1986 une liste de recommandations sur l'endettement, à l'occasion de la Session extraordinaire de l'ONU sur l'Afrique. Entre autres mesures d'allègement, ils ont réclamé des rééchelonnements pluriannuels prévoyant une période de remboursement minimale de 15 ans et un sursis d'au moins 5 ans, à des taux d'intérêt maintenus aux niveaux courants, l'application aux anciens prêts bilatéraux consentis au titre de l'APD des conditions plus « favorables » des prêts actuels et enfin, la radiation totale ou partielle des dettes d'APD passées par leur conversion en subventions.



par une voie autre que celle des prêts, d'obtenir le capital dont ils ont besoin pour renforcer leurs économies. Ainsi, certains de ces pays pourraient envisager de lever quelques-unes des restrictions imposées aux investissements étrangers. Les investisseurs pourraient être séduits par la perspective de pouvoir rapatrier les profits des entreprises à capitaux étrangers. À cet égard, il est regrettable que certains pays très endettés aient hésité à ratifier la convention établissant une nouvelle filiale de la Banque mondiale, l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI). La mise sur pied de l'AMGI permettrait de rassurer les investisseurs étrangers qui craignent que leurs actifs ne subissent le contre-coup de décisions politiques soudaines.

Pour attirer les capitaux étrangers et du même coup, réduire l'ampleur de leur dette extérieure, les pays débiteurs pourraient aussi recourir à la conversion de créances en participation, mécanisme que plusieurs pays d'Amérique latine utilisent déjà, notamment le Brésil, le Chili et le Mexique. Ainsi, la compagnie Fiat a racheté une partie de la dette du Brésil au taux d'escompte courant et reçu de la Banque centrale l'équivalent en monnaie nationale, somme par la suite investie au pays. La société Nissan a conclu avec le gouvernement mexicain une entente comparable. Dans d'autres cas, des créances bancaires ont été converties en actions d'entreprises, un mécanisme qui pourrait accélérer la privatisation de certaines sociétés d'État.

#### *Freiner la fuite des capitaux*

La fuite des capitaux, que nous avons déjà évoquée au chapitre 2, a atteint des proportions alarmantes dans plusieurs pays débiteurs à revenu intermédiaire, notamment le Venezuela, l'Argentine, le Mexique, le Nigeria et les Philippines. C'est un phénomène qui semble, dans certains cas, perdurer. La sortie de capitaux contribue à aggraver les difficultés de balance des paiements d'un pays et par conséquent, à gêner le service de la dette, à réduire l'afflux d'investissements étrangers au pays et à dissuader les banques commerciales de consentir de nouveaux prêts à ces pays, puisqu'elles constatent que les sommes prêtées ressortent immédiatement du territoire national.

Le Comité reconnaît qu'il n'existe malheureusement aucun moyen simple pour un gouvernement d'empêcher cette fuite de capitaux. Il est en effet virtuellement impossible pour les gouvernements, si ce n'est pour les économies étatisées d'Europe de l'Est, d'assurer un contrôle des changes efficace. Mais il existe de nombreuses mesures que l'on peut prendre pour freiner les exportations de capital. L'établissement d'un taux de change adéquat et compétitif constitue à l'évidence une nécessité, dont le FMI a fait une condition dans tous ses accords avec les pays débiteurs. Une gestion saine de l'économie, prévoyant notamment un resserrement de la politique monétaire, la fixation de taux d'intérêt réels positifs et la maîtrise de l'inflation, peut également contribuer à créer une conjoncture qui dissuaderait les détenteurs de capital d'investir à l'étranger. Il est essentiel que les pays en développement adoptent des mesures visant à freiner la fuite des capitaux, notamment en fixant un taux de change approprié.

Mais la tâche la plus difficile n'est pas de réussir à freiner la fuite des capitaux. Il faut surtout arriver à persuader ceux qui, dans les pays en développement, ont déjà investi à l'étranger de rapatrier leur capital. Même si le resserrement de la politique monétaire peut amener certains fabricants à rapatrier leurs actifs pour financer leurs opérations, nombreuses sont les personnes ayant placé des capitaux



de change a été à nouveau abaissée, les salaires réels réduits, les dépenses publiques diminuées, le prix de l'énergie intérieur relevé et les investissements dans les secteurs autres que ceux des produits d'exportation gelés. Même après la reprise de la forte croissance des exportations en 1981, le pays a poursuivi sa politique de restrictions budgétaires et salariales. Malgré un ratio satisfaisant entre le service de sa dette et ses recettes d'exportation, la Corée du Sud cherche en ce moment à réduire sa dette en augmentant son épargne intérieure.

Le cas de l'Inde est quelque peu différent puisque ses emprunts à l'étranger ont été limités et prudents. Chaque fois qu'elle a éprouvé des problèmes de balance des paiements, à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix par exemple, l'Inde a réduit ses importations et elle a en outre obtenu la plupart de ses prêts à l'étranger à des conditions de faveur. Durement touchée par le premier choc pétrolier, l'Inde a décidé de ne pas emprunter à l'étranger mais plutôt de renforcer son épargne en augmentant les impôts, en réduisant les dépenses publiques et en resserrant la politique monétaire. En 1978, le pays était devenu créancier net du reste du monde, avec un très léger surplus de sa balance commerciale et courante, un ratio dette/PNB assez faible et de confortables réserves de devises. Le pays a progressivement assoupli le contrôle de ses importations et accru les encouragements à l'investissement. Désormais moins dépendante de ses importations alimentaires et énergétiques, l'Inde enregistre un meilleur taux de croissance et dispose d'une plus grande marge de manoeuvre dans la gestion de sa balance des paiements.

Même si la Corée du Sud et l'Inde ont poursuivi des politiques fort différentes, elles ont toutes deux réussi à éviter le fléau du surendettement. Le facteur clé de leur succès a été l'adoption d'une série de politiques monétaires et budgétaires efficaces.

Le Comité considère que, pour favoriser une croissance économique stable, les pays débiteurs à revenu intermédiaire doivent être disposés à continuer d'appliquer les mesures d'ajustement économique élaborées par le FMI, la Banque mondiale et les institutions privées de recherche économique, et doivent notamment être prêts à :

- adopter et maintenir des taux de change compétitifs
- encourager l'épargne et les investissements productifs
- instituer un contrôle budgétaire strict en vue de réduire les déficits
- soumettre leur économie aux mécanismes du marché
- améliorer le niveau de leurs exportations
- encourager la rentrée de capitaux privés
- utiliser les subventions avec mesure
- se départir des sociétés d'Etat non rentables

*Accroître les stimulants à l'investissement*

Outre les mesures d'ajustement structurel, les pays débiteurs peuvent tirer parti d'une politique de stimulation de l'investissement étranger direct leur permettant,

Les ministres des pays débiteurs d'Amérique latine ont également souhaité l'instauration d'un « dialogue politique... dans un cadre adéquat » entre gouvernements débiteurs et créanciers, requête que ces derniers ont fermement rejetée.

D'une façon générale, la décision des gouvernements du Groupe de Carthagène prise en 1985 de continuer à tout faire pour assurer le service de la dette témoignait d'un sens très développé des responsabilités. En revanche, la Déclaration finale de la réunion des législateurs de quinze parlements latino-américains, tenue à Montevideo en octobre 1985, était beaucoup plus négative, indiquant que « la dette extérieure de l'Amérique latine n'était en aucun cas remboursable aux conditions actuelles imposées aux débiteurs ». Les ministres réunis à Carthagène n'ont pas non plus sanctionné l'attitude du Pérou, qui a décidé de limiter désormais le montant affecté au service de sa dette à 10 p. 100 de ses recettes d'exportation. Mais si les ministres ont mis l'accent sur les mesures imposées par les banques commerciales, les institutions financières internationales et les gouvernements créanciers, ils ont néanmoins omis de préciser que les gouvernements emprunteurs devaient eux-mêmes effectuer d'importants changements de politique pour assainir leur économie.

Dans une étude récente\* de l'économie latino-américaine, on a attribué les difficultés que connaissent actuellement les pays de cette région à toute une série de politiques mises en oeuvre par le passé, voire, la surévaluation des monnaies, le protectionnisme commercial, l'absence de stimulants appropriés, des placements d'épargne inefficaces et « la présence excessive, voire suffocante de l'Etat », conjuguée à l'affaiblissement parallèle du secteur privé.

D'importantes leçons peuvent être tirées de l'expérience de certains pays en développement qui ont réussi à mettre de l'ordre dans leur économie. Il s'agit essentiellement de pays d'Asie, souvent pauvres en richesses naturelles, qui ont su utiliser à bon escient le capital et la main-d'oeuvre dont ils disposaient. Comme nous l'avons brièvement indiqué au chapitre 2, ces pays ont axé leurs politiques économiques et budgétaires sur les mécanismes du marché. Des nations aussi différentes que la Corée du Sud et l'Inde ont réussi à s'ajuster aux chocs économiques successifs de l'économie mondiale et ont eu la sagesse de veiller à ce que leur endettement reste dans des limites raisonnables.

La Corée du Sud est un bon exemple de pays en développement qui a résolument attiré les prêteurs étrangers depuis une vingtaine d'années. Même si sa dette extérieure privée est passée de 22 millions de dollars en 1960 à 33 milliards de dollars en 1983, ce pays a fait de tous les apports de capitaux un usage efficace, les affectant presque toujours à des investissements productifs. Même si le pays a été durement frappé par les deux chocs pétroliers, il a, dans les deux cas, réagi en prenant des mesures sévères, mais qui se sont révélées bénéfiques. A la suite de la hausse du prix du pétrole en 1973-1974, la Corée du Sud a fait des emprunts à l'étranger pour amortir le choc et, parallèlement, a dévalué sa monnaie, ce qui a favorisé d'autant la réussite de sa politique de maximisation des exportations de produits manufacturés. Après le choc pétrolier de 1979-1980, elle s'est une nouvelle fois adressée aux pays étrangers pour trouver des fonds; le taux

## Chapitre IV

### LES PAYS DÉBITEURS

#### Les pays débiteurs à revenu intermédiaire

Depuis 1982, les efforts déployés par de nombreux pays débiteurs pour payer les intérêts de leurs emprunts, privés ou publics, les ont contraints à faire de difficiles ajustements et des sacrifices pénibles. Dans plusieurs cas cependant, l'impossibilité dans laquelle ils se sont trouvés de réduire véritablement le fardeau de la dette a provoqué chez eux des réactions de plus en plus violentes.

La déclaration de 1985 du Groupe de Carthagène réunissant onze pays latino-américains résume assez clairement le point de vue d'un certain nombre de pays. Soulignant la chute impressionnante du niveau de vie en Amérique latine depuis 1980, l'absence de toute croissance économique et l'importante fuite de ressources réelles à l'étranger, les ministres réunis à Carthagène ont indiqué que tous ces facteurs risquaient de compromettre la stabilisation des régimes démocratiques de leurs pays. Ils ont proposé à cet égard un train de mesures susceptibles de favoriser la croissance de leurs économies, notamment:

- le retour des taux d'intérêt réels à leurs niveaux traditionnels; des reports d'échéance et des périodes de sursis plus longues pour le service de la dette;
- un accroissement des flux de capitaux et l'établissement d'une séparation entre dettes actuelles et dettes futures;
- une limitation des mouvements de transferts nets de ressources à l'extérieur des pays débiteurs et un plafonnement éventuel des paiements au titre du service de la dette en regard des recettes d'exportation;
- une forte augmentation des ressources des banques multilatérales de développement assortie d'un assouplissement des conditions imposées;
- dans le cas de la dette publique, une restructuration pluriannuelle du principal et une capitalisation des intérêts pour les débiteurs qui auraient besoin de telles mesures, sans que les créanciers interrompent pour autant leurs crédits à l'exportation;
- l'élargissement de l'instrument de financement compensatoire du FMI;
- la suppression des conditions trop restrictives imposées par la Banque mondiale ou le FMI;
- la suppression des mesures commerciales protectionnistes limitant ou fermant l'accès aux marchés des pays développés.





## PARTIE II

### À LA RECHERCHE DE SOLUTIONS

Un problème aussi complexe et aussi grave que celui de l'endettement des pays du Tiers monde ne saurait être ramené à des proportions raisonnables que si les principaux intéressés se concertent et adoptent des politiques globales et complémentaires. Il s'agit en l'occurrence des pays débiteurs, des institutions financières internationales, des banques commerciales et des gouvernements créditeurs et enfin, de certains pays arabes de l'OPEP.

Au cours des chapitres suivants, nous tâcherons de cerner le point de vue et les intérêts de chacun de ces principaux acteurs et nous envisagerons les diverses suggestions qui ont été faites au Comité en vue d'apporter au problème des éléments de solution.

économique de ces pays. En Amérique latine, le PNB par habitant, qui était à la hausse depuis 1950, est tombé de près de 10 p. 100 au cours de la première moitié des années quatre-vingt. Ainsi, malgré les restrictions économiques et les efforts déployés pour assurer le service de la dette, les ratios dettes/exportations en Amérique latine sont plus élevés en 1985 qu'ils ne l'étaient en 1982, sauf pour le Brésil. Selon les prévisions, ce n'est qu'en 1990 (au plus tôt) qu'on retrouvera le même revenu par habitant qu'en 1980. Dans un tel contexte, la déception et l'agitation des populations vont croissant, menaçant du même coup les leaders nouvellement élus.

Les gouvernements des démocraties solidement implantées du Tiers monde sont également minés par le problème de l'endettement. L'augmentation constante du chômage, les taux d'inflation élevés et la hausse des prix à la consommation grèvent trop lourdement leurs régimes de bien-être social. Dans des situations économiques extrêmes, la distribution du revenu tend souvent à devenir plus inéquitable. L'histoire nous montre qu'il existe un lien de cause à effet entre le changement politique d'une part, et la croissance économique et le bien-être social d'autre part. Même les chefs démocratiques incontestés voient leur marge de manoeuvre réduite par la pression du service de la dette et se retrouvent dès lors dans une position de grande vulnérabilité. À cet égard, les émeutes récentes au Brésil témoignent amplement du fait que dans un pays débiteur, le fragile tissu social et politique résiste mal au mécontentement généralisé que suscitent des mesures d'austérité. En outre, des événements de cette nature compliquent encore davantage l'instauration de mesures de réforme et de restructuration.

M. Cedric Ritchie, président de la Banque de Nouvelle-Ecosse, a dit au Comité que l'application en permanence de mesures d'austérité « avait eu un coût social et politique qui, dans certains pays du moins, paraissait insoutenable ». M. William Mulholland, président de la Banque de Montréal, a été plus direct encore: «...si nous croyons pouvoir convaincre les pays débiteurs qu'ils devraient manger moins pour rembourser leurs dettes, nous ferions bien d'y réfléchir à deux fois ».

Il est dans l'intérêt des Canadiens et des autres démocraties des pays industrialisés d'espérer le renforcement des gouvernements des pays en développement démocratiques. Le Comité presse donc le gouvernement du Canada de reconnaître que le poids de l'endettement pourrait avoir sur ces démocraties naissantes un effet déstabilisateur.

canadiennes vers une trentaine de pays ayant bénéficié de mesures de rééchelonnement avaient baissé de 40 p. 100 en 1983 par rapport à leur niveau de 1981. Il a soutenu que les exportations du Canada au Mexique, au Brésil et à l'Argentine avaient baissé respectivement de 50, 12 et 55 p. 100. Établissant une équation selon laquelle 100 millions de dollars d'exportations équivalaient à environ 3 500 emplois, il a calculé que la perte de 1,5 milliard de dollars d'exportations directes vers le Tiers monde subie par le Canada au cours de cette période de deux ans pourrait avoir causé la disparition d'environ 50 000 emplois nationaux. Il est très difficile d'obtenir des données précises en ce domaine. L'Institut Nord-Sud, par exemple, estime que le Canada a perdu 1 milliard de dollars de ventes en Argentine, au Brésil, au Mexique et au Venezuela durant cette période. Par ailleurs, il n'est pas facile de connaître la part de ces pertes qui est directement attribuable aux difficultés des pays en développement endettés, plutôt qu'à d'autres facteurs économiques ou commerciaux. Quoi qu'il en soit, la chute de la demande dans les pays du Tiers monde a indéniablement eu des effets négatifs sur le volume des échanges.

Les exportations canadiennes ont également subi des retombées indirectes considérables. La diminution des exportations d'autres pays de l'OCDE en direction du Tiers monde a incité ces pays à réduire leurs achats de produits de base et de composants canadiens servant à la fabrication de leurs produits d'exportation. Pour donner une idée plus exacte de ce phénomène, précisons qu'en 1984, la seule diminution des exportations américaines vers l'Amérique latine aurait entraîné, selon les estimations, la disparition de 440 000 emplois aux États-Unis.

En outre, la concurrence entre exportateurs est en général plus vive. Les pays en développement, qui ont un pressant besoin de devises, ont réduit leurs prix pour accroître leurs ventes à l'étranger. Par conséquent, les producteurs canadiens de produits de base ont été gravement touchés par la concurrence des pays du Tiers monde sur les marchés d'exportations.

### Les répercussions sur les pays débiteurs démocratiques

La crise de l'endettement du Tiers monde comporte également des dangers politiques. Depuis quelques années, un certain nombre de gouvernements militaires du Tiers monde ont été renversés par des régimes élus par voie démocratique. En Amérique latine par exemple, l'Uruguay, l'Argentine, le Brésil, l'Équateur, le Pérou et la Bolivie ont rétabli la démocratie et ont tenu des élections libres. Nombre de ces pays sont lourdement endettés, en partie à cause des politiques inadéquates des dirigeants précédents. En Argentine, par exemple, le gouvernement démocratique doit assurer le service des dettes exorbitantes contractées par les anciens régimes à des fins principalement militaires, et non pour bâtir une infrastructure économique productive.

Les populations de ces pays ont, tout naturellement, plus d'attentes économiques et sociales à l'endroit de leur nouveau gouvernement élu. Ainsi, lorsque leurs dirigeants leur demandent d'appuyer les mesures résultant des programmes d'austérité du FMI, elles s'attendent à en voir les résultats au bout d'une année ou deux. Mais elles ont la surprise de constater, au contraire que leur revenu réel diminue et que le taux de chômage augmente. La décennie des années quatre-vingt est déjà qualifiée de «décennie perdue» en ce qui concerne la croissance

Nous avons souligné dans le chapitre 2 que, en plus de tous les prêts qu'elles ont consentis au Tiers monde, les banques nord-américaines avaient, chez elles, un nombre important de mauvaises créances dans les secteurs nationaux de l'énergie, de l'agriculture, de l'immobilier et du transport maritime, ce qui affaiblissait considérablement leur marge de manœuvre à l'étranger. À cet égard, M. Alan Hockin a expliqué au Comité combien il est facile de miner la confiance dans les banques, ainsi que les conséquences de ce processus. Si elles répudiaient ou réduisaient trop de dettes, font des concessions trop généreuses en matière de taux d'intérêt, procèdent à des capitalisations d'intérêts ou à des escomptes à l'émission d'obligations, ou si elles prennent d'autres mesures qui, de l'avis des principaux déposants, outrepassent leurs capacités, les banques risquent fort de perdre la confiance de leur clientèle. Selon M. Hockin, les banques pourraient alors devoir interrompre leurs prêts aux pays du Tiers monde, n'étant plus en mesure d'attirer suffisamment de capitaux nouveaux pour remplacer les fonds perdus.

Mais les banques courent des risques plus graves encore. La circulation des capitaux s'effectuant désormais à l'échelle internationale, il existe un véritable danger de voir la faillite d'une seule grande banque dans l'un ou l'autre pays de l'OCDE faire tache d'huile et s'étendre. En d'autres mots, la banqueroute d'une grande banque aux États-Unis, au Canada ou en Europe à la suite d'une radiation de dette ou de la défaillance d'un débiteur important du Tiers monde aurait, de toute évidence, de graves répercussions sur l'ensemble du système bancaire international.

## Les pertes commerciales

En cas de crise, le système financier du Canada ne serait pas la seule victime. Le ralentissement des échanges internationaux causé par le problème de l'endettement risque de faire perdre au commerce à l'exportation. Les pays en développement endettés ont dû déployer d'énormes efforts pour réduire le déficit de leur balance des paiements. Dans la plupart des cas, ils y sont arrivés en réduisant considérablement leurs importations, ce qui a entraîné pour le Canada et d'autres pays de l'OCDE une baisse des exportations et une augmentation du taux de chômage.

Pour les Canadiens, il n'est pas toujours évident de comprendre dans quelle mesure la réduction des importations du Tiers monde provoquerait une baisse des exportations et des pertes d'emplois, compte tenu du fait que les ventes directes du Canada à ces pays ont toujours été considérablement moins importantes que pour la plupart des pays de l'OCDE. En 1982, par exemple, les exportations du Canada en direction de l'ensemble des pays du Tiers monde représentaient 12,1 p. 100 seulement de ses exportations totales, contre 40,9 p. 100 dans le cas des États-Unis, 22,8 p. 100 pour l'Allemagne de l'Ouest, 45,5 p. 100 pour le Japon et 29,7 p. 100 pour la France. Le coût direct d'une diminution des importations par les citoyens d'autres pays industrialisés. En 1985 cependant, le Canada n'expédiait plus que 8,1 p. 100 de ses exportations totales aux pays du Tiers monde, soit une baisse de 25 p. 100.

Plus précisément, M. W.T. Brock, l'un des vice-présidents de la Banque Toronto-Dominion, a indiqué au Comité que, selon ses calculs, les exportations



## Chapitre III

### QU'EST-CE QUE LE JEU POUR LE CANADA?

L'évolution du dossier de l'endettement du Tiers monde aura d'énormes répercussions sur l'économie mondiale et par conséquent, sur celle du Canada. Cet impact est à la fois indirect et direct. Compte tenu de l'interdépendance croissante des économies nationales, les perspectives d'améliorations économiques dans les pays de l'OCDE reposent en grande partie sur les progrès des pays débiteurs en développement. L'évolution des uns dépend en effet de celle des autres. Lorsque le poids du service de la dette est tel qu'il en vient à déséquilibrer leur balance des paiements, les pays débiteurs voient leur croissance économique ralentir. Ils ne peuvent plus importer autant de produits en provenance des pays développés, les échanges mondiaux diminuent et la rarefaction des débouchés sur le marché déclenche l'adoption de mesures protectionnistes par les pays de l'OCDE, une politique néfaste tant pour les pays en développement que pour les pays industrialisés dont le Canada. Il s'agit là d'un phénomène important et cumulatif, qui risque d'entraîner sérieusement la croissance économique internationale.

En outre, tous les éléments du mécanisme qui assure la stabilité du système international des balances de paiements sont, eux aussi, menacés lorsque les pays débiteurs en développement éprouvent des difficultés à accéder à des emprunts étrangers. De plus, voyant qu'ils ont à verser aux banques et gouvernements des pays de l'OCDE d'énormes sommes qui n'ont aucun effet visible sur le fardeau de leur dette, ces pays risquent de se sentir mis à l'écart du système établi des paiements internationaux, et dans plusieurs cas, d'être tentés de prendre des mesures radicales unilatérales, susceptibles de saper l'ensemble du système.

### Les pressions subies par les banques commerciales

Depuis 1982, les banques commerciales ont été soumises à des pressions constantes, dues à l'augmentation régulière de la dette des pays du Tiers monde. Dans le cas des principaux débiteurs comme le Mexique ou l'Argentine, elles sont encore obligées de prêter d'autres fonds pour permettre à ces pays de rembourser les intérêts. En février 1987, le Brésil a suspendu le paiement des intérêts commerciaux sur les prêts consentis par des banques commerciales et sur les crédits commerciaux, et au début de cette même année l'Équateur décidait d'interrompre tout remboursement de sa dette pour le reste de l'année. Par ailleurs, seuls quelques-uns des grands débiteurs, dont le Venezuela, effectuent encore des paiements en remboursement du principal de leurs emprunts.



les rééchelonnements et les prêts « involontaires » répétés relatifs à d'autres dettes, et le risque constant d'une défaillance ou d'une répudiation grave par plusieurs débiteurs importants constituent autant de périls menaçants pour un grand nombre de banques commerciales lourdement engagées. Ces éventualités pourraient non seulement entraver les opérations de ces banques, mais elles pourraient également menacer la viabilité même du système bancaire international.

De l'avis du Comité, tous ces facteurs font du problème de la dette une question à approfondir, et ce dans les plus brefs délais: elle est à la fois grave, complexe, controversée, en évolution constante et elle revêt une grande importance pour le Canada.

rééchelonnant les modalités d'amortissement de ces dettes, et les gouvernements comme les banques commerciales ayant prêté leur concours à ces diverses mesures (6:7).

Compte tenu du poste qu'il occupe, il aurait été dangereux pour M. de Larosière d'exprimer un autre point de vue; aussi a-t-il fait preuve de beaucoup de circonspection quant il lui a fallu présager de l'avenir. Le directeur du FMI a conclu sa déclaration préliminaire au Comité en déclarant: « Malgré les situations très difficiles auxquelles je me trouve confronté... je suis loin d'être pessimiste ». (6:8) Puis, répondant un peu plus tard à une question et commentant les problèmes particulièrement graves que connaissent les pays producteurs de pétrole, il a dit espérer que des pays comme le Mexique et le Nigéria pourraient régler leur situation « d'une façon ordonnée ». Il a conclu en disant: « C'est là une tâche tout à fait faisable, je crois, mais qui relève du défi ». (6:11)

Par ailleurs, les porte-parole des pays débiteurs en développement se sont montrés, et cela n'est pas surprenant, beaucoup moins optimistes quant au succès de l'approche car par cas et à ce que leur réserve l'avenir. M. Ibarra a dit au Comité que les gouvernements et les pays d'Amérique latine avaient de plus en plus de difficultés en 1986 à assurer le service de leur dette qu'ils n'en avaient eu en 1982. Il a poursuivi en déclarant:

Il ne suffit pas de se sortir tant bien que mal des négociations bilatérales. Les emprunteurs et les prêteurs doivent dresser un plan d'action plus systématique... Les pays d'Amérique latine n'ont pas de temps à perdre... (8:10)

Cette opinion a été corroborée par M. Sidney Dell, de l'UNITAR, qui a posé la question suivante: « Combien de temps peut-on maintenir ce régime d'austérité? Il constitue, au mieux, une solution à court terme. Il ne saurait durer indéfiniment. Nul ne sait quand surviendra la crise, mais nous atteindrons certainement un point de crise ». M. Dell a cité les propos d'un ancien président de la Banque des règlements internationaux, qui avait qualifié l'adoption d'une politique d'austérité de longue durée pour le service de la dette «... de bombe à retardement ». (4:9)

En dépit des divergences de vues sur les politiques à adopter pour gérer le problème de l'endettement et pour éviter un effondrement du système financier mondial (si cela est possible), tous les observateurs sont d'accord pour reconnaître que la situation actuelle comporte des coûts et des risques de taille. L'ampleur de la dette extérieure des pays en voie de développement a atteint des proportions alarmantes. Elle est source de graves problèmes pour de nombreux pays emprunteurs, parmi lesquels plusieurs ont déjà imposé unilatéralement des limites aux montants de devises étrangères qu'ils sont disposés à consacrer aux remboursements d'intérêt ou du principal sur les dettes. Les pays à revenu moyen comme le Mexique, le Brésil et l'Argentine sont loin d'être solvables. Ils se voient en effet contraints de demander des rééchelonnements successifs de leurs dettes bancaires et publiques, solution qui ne semble que reporter le moment où ils devront faire face au problème, alors même que leur dette totale s'alourdit. Ployant sous les plus lourdes dettes, les pays les plus pauvres ne peuvent plus guère espérer voir leur situation s'améliorer et quelques pays africains ont tout simplement cessé d'assurer le service de leur dette.

L'ampleur de cet endettement met aussi durement à l'épreuve les banques commerciales, y compris celles du Canada. Le non-paiement de certaines dettes,



internationale, le Canada a radié l'équivalent de 310 millions de dollars canadiens de prêts en souffrance accordés à des pays comptant parmi les moins développés, dont huit pays africains. Depuis cette date, tous les projets de l'ACDI dans les pays les moins avancés de l'Afrique subsaharienne ont été financés par des subventions uniquement. Par ailleurs, le Canada a offert en 1986 un moratoire de 15 ans sur le remboursement du principal et des intérêts de l'APD à plusieurs autres pays subsahariens à faible revenu auxquels il avait continué d'accorder des prêts à des taux de faveur, et non des subventions. La dette de ces pays totalise 700 millions de dollars, le Canada a donc renoncé à la somme de 250 millions de dollars sous forme de remboursements. En somme, le geste du Canada équivalait à effacer complètement la dette de ces pays africains. Le gouvernement avait d'abord proposé un moratoire de cinq ans, mais a déclaré par la suite qu'il était prêt à renouveler son offre par tranches de cinq ans, jusqu'en l'an 2000. La seule exigence posée a été que les pays concernés s'engagent à opérer des réformes économiques. Au moment de l'annonce du moratoire, le gouvernement canadien a dit espérer que d'autres pays prendraient des mesures semblables, susceptibles d'alléger considérablement le fardeau des pays débiteurs africains à faible revenu.

#### *Les dettes au titre des crédits à l'exportation du gouvernement canadien*

On notera que le moratoire offert par le Canada en 1986 aux pays pauvres d'Afrique ne concerne que la dette au titre de l'aide publique au développement, et non les prêts gouvernementaux à caractère privé. Les pays du Tiers monde qui font problème disposent encore auprès de la Société pour l'expansion des exportations (SBE) d'un certain montant de crédits inutilisés, même si la SBE a pratiquement suspendu tout nouveau prêt à ces pays. Le Pérou, par exemple, doit 223 millions de dollars canadiens à la SBE, dette sur laquelle elle n'a fait aucun forme de crédit à ce pays, même pour les projets en cours. Le total des fonds avancés par la SBE à des régions dites « à risques élevés », y compris en Amérique latine, est passé de 355 millions de dollars canadiens en 1983 à 141 millions de dollars canadiens en 1985. En 1985, les remboursements reçus par la SBE des pays en développement ont dépassé d'environ 200 millions de dollars canadiens les nouveaux crédits à l'exportation consentis par cette société à ces mêmes pays.

Un certain nombre de pays, dont la Pologne et le Pérou, ont, outre les crédits accordés par la SBE, d'importantes dettes en souffrance contractées directement envers la Commission canadienne du blé.

### **L'avis du Comité**

La gravité de l'endettement, les perspectives d'avenir et les remèdes à mettre en œuvre (s'ils existent), font l'objet d'interprétations très divergentes. Selon le point de vue adopté, on peut expliquer de façon très différente le fait que la communauté financière internationale ait réussi en 1982 à éviter un effondrement du système financier mondial à l'époque de la crise mexicaine et à faire face aux dangers qui se sont profilés par la suite. Le directeur général du FMI, Jacques de Larosière, par exemple, a indiqué au Comité au début de 1986 que « l'analyse cas par cas avait donné d'assez bons résultats » :

Les ajustements... se sont faits au cours des trois dernières années et demi de façon systématique, les pays concernés assurant le service de leur dette, les banques

les entreprises de transport maritime américaines ont dû faire face à un ralentissement des échanges internationaux. Dans certaines parties des États-Unis, certaines petites banques régionales qui avaient de lourds engagements dans les secteurs de l'énergie et de l'agriculture ont été très durement touchées. En effet, les réductions de dettes et les dispositions particulières en matière de provisions décidées en 1986 par les banques canadiennes à l'égard de ce secteur ont dépassé les provisions générales constituées dans le cadre de prêts gouvernementaux à risques. Ces mesures ont porté en 1986 sur un montant total de 3,4 milliards de dollars canadiens.

Selon les banquiers canadiens, les mesures prises par les banques pour se constituer des réserves ont provoqué une réduction des bénéfices ainsi qu'une diminution des dividendes et des prix du capital des actionnaires. On peut aussi supposer qu'elles ont coûté très cher à l'économie et aux consommateurs canadiens, les banques ayant financé ces mesures en exagérant l'écart entre les taux d'intérêt et en augmentant leurs frais de service.

Le Comité a certes réussi à trouver quelques chiffres bruts sur les engagements des banques canadiennes dans le Tiers monde, mais il lui a été impossible de savoir exactement combien chaque pays devait aux différentes banques, sauf dans le cas des grands débiteurs. Comme nous l'avons indiqué, les banques ne constituent pas de provisions pour la dette individuelle de chacun de leurs débiteurs. Elles ont plutôt des provisions générales consolidées, qui constituent une sorte de fonds d'auto-assurance. Il est par ailleurs compréhensible que les banques commerciales ne tiennent pas à affecter des provisions à des prêts particuliers, ce qui risquerait d'affaiblir leur position dans les négociations de rééchelonnement. Ainsi, même si les faits attestent la gravité du problème pris dans son ensemble, les renseignements qui nous ont été fournis ne concernent que les pays les plus endettés.

Le Comité a constaté que les banques canadiennes divulguent tous les renseignements dont elles disposent à l'inspecteur général des banques. Les membres du Comité considèrent que l'obligation faite aux banques de constituer des provisions dans le cas des pays énumérés est fondée et que les banques s'y soumettent. Néanmoins, le Comité s'est posé la question de savoir dans quelle mesure les provisions actuelles sont suffisantes et a recommandé que l'inspecteur général envisage d'accroître le pourcentage requis. (Voir à ce sujet le chapitre 7.)

#### *Les montants d'APD dus au Canada*

L'ACDI détient actuellement un total d'un peu plus de 3 milliards de dollars canadiens de créances au titre de l'APD, répartis en 400 prêts environ. Les pays africains lui doivent 1 milliard de dollars (dont 700 millions de dollars pour les seuls pays subsahariens), ceux d'Amérique latine et des Antilles, 300 millions, tandis que la dette des pays asiatiques s'élève à 1,7 milliard de dollars. Il s'agit dans tous les cas de prêts accordés en vertu d'accords passés d'aide publique au développement.

Le gouvernement canadien a pris des mesures pour alléger le fardeau des créances au titre de l'APD qu'il détient sur un certain nombre de pays à faible revenu. Au cours de la Conférence de 1977 sur la coopération économique

L'OCDE, mais les réserves pour les prêts-pays à des pays débiteurs faisant problème sont intégrées à d'autres montants et traitées comme des réserves générales. Certaines banques indiquent dans leurs rapports annuels le montant qui a été mis de côté à titre de provision générale, montant qui correspond dans certains cas au pourcentage imposé pour 32 pays par l'inspecteur général, tandis que d'autres ne donnent que le pourcentage de leurs provisions générales par rapport à leurs créances; la Banque de Nouvelle-Ecosse, par exemple, se contente de déclarer qu'elle « respecte les lignes directrices ». La Banque Royale donne l'étendue de ses mauvaises créances par région; toutes les autres banques donnent le total de leurs pertes sous la rubrique générale des « Pertes internationales », c'est-à-dire que les mauvaises créances aux États-Unis et dans les autres pays de l'OCDE sont regroupées avec celles du Tiers monde. De plus, les chiffres globaux relatifs aux mauvaises créances sont donnés nets des provisions pour les pertes sur prêts, aucun poste distinct ne précisant l'importance des provisions constituées à ce titre, de sorte qu'il est impossible de connaître exactement le montant des prêts internationaux jugés non rentables.

Abstraction faite de ces quelques réserves, les rapports annuels attestent en général que les banques respectent la directive de l'inspecteur général et qu'elles ont augmenté de façon significative leurs réserves pour mauvaises créances. La Banque Nationale du Canada indique qu'au 31 octobre 1986 ses réserves générales totalisaient 383 millions de dollars canadiens, soit 15,7 p. 100 de ses prêts aux 32 pays désignés par l'inspecteur général, ce qui représente une hausse de 97 millions de dollars par rapport à l'année précédente. En octobre 1986, la Banque de commerce canadienne impériale indiquait détenir des réserves de 451 millions de dollars canadiens en contrepartie de prêts consentis à des pays en difficulté financière, soit 13,6 p. 100 du montant total des prêts, la somme de 130 millions de dollars ayant été mise de côté en cours d'année. La Banque Toronto-Dominion disposait, à la fin de 1986, de réserves générales de 302 millions de dollars, soit 10,1 p. 100 du total de ses créances avec les 32 pays faisant problème, une hausse de 52 millions de dollars en un an. La Banque de Nouvelle-Ecosse n'a publié aucun chiffre à ce sujet. La Banque de Montréal a déclaré que ses provisions correspondaient à 12,8 p. 100 de ses créances dans les pays énumérés par l'inspecteur général. La Banque Royale, quant à elle, a fait état de provisions de 628 millions de dollars, soit 11 p. 100 du total de ses prêts, correspondant à une augmentation de 265 millions de dollars par rapport à l'année précédente.

Parallèlement à leurs problèmes de créances avec les pays du Tiers monde, les banques canadiennes et américaines ont subi depuis 1980 le contre-coup de difficultés économiques intérieures. De lourdes pertes dans les secteurs de l'énergie, de l'immobilier, de l'agriculture et du transport maritime n'ont fait qu'aggraver les difficultés des banques nord-américaines. La chute brutale du prix du pétrole a eu pour effet à la fois de réduire la valeur des actifs détenus par les banques en nanissement des prêts consentis aux sociétés pétrolières et de réduire les revenus de ces dernières et par conséquent leur capacité d'assurer le service de leur dette. En 1986, les banques ont donc estimé nécessaire de réduire considérablement leurs prêts au secteur énergétique tant au Canada qu'aux États-Unis. Par ailleurs, la dégringolade du prix des céréales sur les marchés internationaux provoque un grave marasme dans certains secteurs de l'agriculture, réduisant le prix de la terre ainsi que la capacité des agriculteurs de rembourser leurs emprunts. Dans les régions de ces deux pays les plus touchées par le déclin sur les marchés énergétique et agricole, le marché immobilier s'est également effondré et



faits font ressortir, plus éloquemment encore que peuvent le faire les statistiques publiées, le fait que les banques canadiennes ont, dans les pays d'Amérique latine et des Antilles, des engagements aussi importants que ceux des banques commerciales de tout autre pays créancier.

Le Comité n'a donné aucun chiffre relatif à la dette globale des pays de la région « Asie, Océanie et Australie », qui s'élève à 21,7 milliards de dollars canadiens, puisque moins de 20 p. 100 de ce montant constituent de mauvaises créances. Les principaux emprunteurs — le Japon, l'Australie, la Corée du Sud et Hong-Kong — n'ont pas vraiment de difficulté à assurer le service de leur dette. Mais plus de 1 milliard de dollars canadiens de dette avec certains pays dans cette région comporte encore certains risques, ce qui augmente de beaucoup le total des mauvaises créances des banques canadiennes. N'ont pas été ventilées, non plus, les dettes des pays d'Afrique, qui font presque tous partie de la catégorie des pays causant problème, ni celles des pays du Moyen-Orient, où le cas de l'Égypte est le plus critique. Ce qu'il faut retenir, cependant, c'est l'importance des engagements canadiens en Amérique latine et dans les Antilles.

Les créances canadiennes sont réparties de façon un peu plus uniforme entre les établissements bancaires que dans le cas des banques américaines. Si l'on en croit les chiffres fournis au comité, les neuf centres bancaires financiers américains détiennent 60 p. 100 de l'ensemble des créances américaines dans des pays causant problème, soit 9,2 p. 100 de leur actif, contre 6,4 p. 100 pour les banques canadiennes. La lourdeur de ces engagements influe considérablement sur l'attitude du secrétaire d'État américain au Trésor face au problème de la dette. D'une façon plus générale, cependant, si l'on tient compte des différences sur le plan de la réglementation bancaire et des pratiques comptables, le ratio passif/actif est à peu près le même pour les deux systèmes bancaires.

Depuis deux ans, les banques canadiennes ont considérablement augmenté leurs réserves dans le cas des pays débiteurs causant problème. En juin 1984, l'inspecteur général des banques les a obligées à constituer des provisions de l'ordre de 10 à 15 p. 100 de leurs engagements, pour couvrir les pertes éventuelles sur les prêts consentis à 32 pays causant problème.\*

Le niveau minimum devait avoir été atteint au 31 octobre 1986. En vue de forcer les banques à consolider encore davantage leurs réserves, une autre directive a été émise en décembre 1986 exigeant des établissements bancaires canadiens qu'ils fassent passer leurs provisions de 18 à 20 p. 100 d'ici 1989, dans le cas des prêts gouvernementaux consentis à certains pays. Et il est probable que ce pourcentage sera encore accru dans l'avenir. La liste des pays doit dorénavant être remise à jour chaque année, afin de permettre la radiation ou l'ajout de certains pays.

Au Canada, la pratique bancaire normale veut que les banques constituent des provisions pour les prêts non rentables au Canada et dans certains pays de

\* Les 32 pays mentionnés par l'inspecteur général étaient les suivants: Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Corée du Nord, Costa Rica, Cuba, Équateur, Guyane, Honduras, Jamaïque, Libéria, Madagascar, Malawi, Maroc, Mexique, Nicaragua, Nigéria, Pérou, Philippines, Pologne, République dominicaine, Roumanie, Sénégal, Soudan, Togo, Turquie, Uruguay, Venezuela, Yougoslavie, Zaïre et Zambie. Dans la nouvelle directive applicable à la période 1987-1989, la Côte-d'Ivoire, Panama et l'Afrique du Sud ont été ajoutés à la liste et la Turquie radiée.



**Actif productif des principales banques canadiennes dans les pays d'Amérique latine, des Antilles, d'Afrique et du Moyen-Orient—1986**

Banque de Com- merce	Banque de Canada	Banque de Nouvelle- Ecosse	Banque de Dominion Canada	TOTAL
Banque Royale du Canada	Banque de Montreal	Banque de l'Empire	Banque de la Nouvelle- Ecosse	

Brsil	1 629	1 983	1 203	955	809	525	7 104
Mexique	1 557	1 810	1 036	1 213	937	588	7 141
Venezuela	720	n.d.	n.d.	539	n.d.	187	-
Argentine	479	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	174	-
Bahamas	669	n.d.	n.d.	479	n.d.	n.d.	-
Jamaïque	n.d.	n.d.	n.d.	620	n.d.	n.d.	-
Autres pays d'Amérique latine et des Antilles	1 753	1 609	1 851	2 855	910	374	-
Total Amérique latine et Antilles	6 802	5 402	4 090	6 661	2 670	1 848	27 473
Afrique et Moyen-Orient	n.d.	174	163	309	57	118	821
Total de l'actif productif dans ces deux régions	6 802*	5 576	4 253	6 970	2 727	1 966	28 294
TOTAL de l'actif des banques en octobre 1986	99 607	87 180	80 841	64 013	51 447	27 872	410 960
% de ces actifs par rapport au total de l'actif	6,83	6,4	5,26	10,9	5,3	7,05	688 (moy.)

Source: Rapports annuels des six principales banques canadiennes (1986).

L'ampleur de l'endettement 41

## Le Canada et la dette du Tiers monde

### *La position des banques canadiennes*

Il y a longtemps que les banques canadiennes opèrent sur la scène internationale, notamment en Amérique latine et dans les Antilles. Elles ont notamment pris une part très active au recyclage des pétrodollars dans cette région, en collaboration avec les banques des États-Unis, de l'Europe et du Japon, et se sont ainsi constitués un portefeuille de dettes comparable en importance à ceux des grandes banques américaines. Les principales banques canadiennes ont des créances de plus de 27 milliards de dollars canadiens dans les pays d'Amérique latine et les Antilles. Les chiffres révèlent que le Mexique doit à quatre banques canadiennes la somme de 1 milliard de dollars canadiens dans chaque cas, et que le Brésil doit à deux banques plus de 1 milliard de dollars et près de 2 milliards de dollars à une troisième institution.

Le Tableau 6 montre l'importance des créances connues détenues par des banques canadiennes dans les pays du Tiers monde, par région et par pays, le cas échéant. Ces renseignements ont été tirés des rapports annuels des banques, qui ne révèlent cependant aucune information quant à la dette des 57 pays causant problème retenus par le FMI ou des 15 pays envisagés dans le plan Baker. La *Loi canadienne sur les banques* permet à ces dernières de ne pas divulguer le montant de leurs prêts à tel ou tel pays à moins que ceux-ci représentent plus de 1 p. 100 du total de leur actif. Seule la Banque de Montréal applique cette norme. Quatre autres banques, la Banque Toronto-Dominion, la Banque de commerce canadienne impériale, la Banque de Nouvelle-Écosse et la Banque nationale du Canada, appliquent, quant à elles, le seuil de trois-quarts de 1 p. 100 de leur actif, tandis qu'à la Banque Royale, la norme est de un demi pour cent. À toutes fins pratiques, cela signifie que seulement six des 57 pays débiteurs causant problème sont nommés dans certains ou dans tous les rapports des six grandes banques canadiennes. D'autres pays, dont la situation n'a rien de problématique, comme les États-Unis, le Japon et la Corée, figurent aussi sur ces listes. Dans les autres cas, les prêts sont indiqués par région.

Les banquiers canadiens ont dit au Comité que sur le montant total de la dette des pays d'Amérique latine et des Antilles, soit 27,5 milliards de dollars, environ 90 p. 100 sont considérés comme étant de mauvaises créances. Bien que six pays de cette région soient nommés parce que leur dette est supérieure au seuil appliqué par la banque, il est possible que les banques canadiennes aient de très lourds engagements dans d'autres pays plus petits, même si elles n'ont pas à en faire état de façon détaillée. Le fait que certaines d'entre elles agissent comme principal intermédiaire pour les consortiums consultatifs internationaux qui négocient des ententes de rééchelonnement de dettes de deux pays antillais, la République dominicaine et la Jamaïque, donne une idée de l'étendue de leurs engagements. Sans être toujours le cas, la banque servant d'intermédiaire est généralement celle qui détient les plus fortes créances dans le pays en cause, et

réserves plus modestes et que celles des Etats-Unis n'en constituent que très peu;

- les provisions ou réserves pour mauvaises créances sont soumises à des réglementations différentes: les banques américaines, par exemple, peuvent les inclure dans leurs capitaux primaires et améliorer ainsi leur ratio capital/actif, alors que cette pratique comptable n'est pas permise au Canada, et enfin

- la méthode de dépréciation des prêts-pays est différente en Europe et en Amérique du Nord.

La part relative de l'endettement des banques varie suivant le groupe de pays considérés. En 1984, la proportion des créances détenues par les banques commerciales américaines dans les 57 pays « problématiques » était de 42,6 p. 100, soit 99,6 milliards de dollars, et celle des banques canadiennes, de 8,4 p. 100, soit 19,7 milliards de dollars. Si l'on compare la dette globale des 15 pays envisagés dans le plan Baker, on constate que la proportion des créances bancaires canadiennes est un peu plus faible, soit 6,5 p. 100 en 1985, alors que la même année, l'engagement des banques américaines représentait 32,3 p. 100 et celui des autres banques de l'OCDE établies en Europe et au Japon, de 61,2 p. 100. Dans une perspective plus restreinte, par exemple pour le seul cas du Mexique, le tableau n'est plus le même, puisqu'en 1985, ce pays devait environ 35 p. 100 de sa dette aux Etats-Unis, 15 p. 100 au Japon, 13 p. 100 à la Grande-Bretagne et 7 à 8 p. 100 à l'Allemagne, à la France et au Canada réunis.

Les banques des Etats-Unis se sont surtout efforcées de renforcer leur base financière en augmentant leurs capitaux propres et leur actif productif. Les neuf grands centres bancaires financiers des Etats-Unis, qui sont le plus lourdement engagés, ont réussi à faire passer leur ratio engagements/capital en Amérique latine de 177 p. 100 en 1982 à 105 p. 100 en 1985. Le contrôleur adjoint de la monnaie aux Etats-Unis, M. Robert Bench, a répondu au Comité que l'engagement total des banques américaines dans les 15 pays envisagés dans le plan Baker était passé, pour l'ensemble des capitaux, de 134 p. 100 à 86 p. 100 durant la même période. Les banques, a-t-il déclaré, se sont également employées à consolider leur assise financière et ont réussi à porter leur ratio capital/actif de 4 p. 100 à environ 6,5 p. 100. Ce rapport s'obtient en divisant la somme de la valeur de l'actif des actionnaires d'une banque et des bénéfices non répartis par les actifs détenus par cette banque. La base de cet actif est normalement constituée des nanissements donnés en garantie des prêts consentis par la banque. Un des problèmes que posent les dettes contractées envers des gouvernements est qu'il n'y a aucun nanissement. Le rapport capital/actif est le critère traditionnellement utilisé pour mesurer la capacité d'une banque à faire face à une détérioration de la qualité de son actif ou à honorer tous ses engagements en cas de liquidation. Ce rapport a une incidence sur la capacité d'une banque à lever de nouveaux capitaux sur le marché des actions.

Le Comité n'a obtenu que peu de données statistiques sur l'attitude des banques européennes et japonaises, mais il est clair qu'un cadre fiscal et réglementaire différent dicte leur attitude face aux propositions de rééchelonnement. Un banquier new-yorkais, M. Charles Meissner, a dit au Comité que certaines banques européennes avaient des réserves importantes en contrepartie de leurs prêts. En effet, les banques allemandes, suisses et françaises ont des provisions



La situation est beaucoup moins critique pour la plupart des débiteurs asiatiques. Le Tableau 5 permet d'établir une comparaison entre les ratios des pays en voie de développement asiatiques à ceux des pays en voie de développement d'autres régions, comparaison qui illustre la différence de situation. À quelques exceptions près, notamment dans le cas des Philippines qui ont un sérieux problème d'endettement, de nombreux pays asiatiques à faible revenu enregistrent à l'heure actuelle de meilleurs ratios qu'il y a dix ans, et dans le cas des ratios qui se sont détériorés, les variations n'ont été que mineures. Selon les experts que le Comité a rencontrés à New York, la prédominance de l'économie de marché et de systèmes d'entreprise plus dynamiques constitue un facteur important de la situation globalement plus favorable que connaissent de nombreux pays asiatiques en voie de développement par rapport aux deux autres régions mondiales étudiées. Cet état de choses est aussi en partie attribuable à la diversité des exportations de ces pays, et notamment à une plus grande proportion de biens manufacturés. Cette diversité rend ces pays moins vulnérables à la récession mondiale, et particulièrement à la chute des prix des produits de base. Néanmoins, ils pourraient souffrir des mesures protectionnistes des pays de l'OCDE, qui sont pour eux les marchés les plus prometteurs pour l'exportation de biens manufacturés.

### La position des banques créancières

En 1982, lorsque le Mexique a annoncé son moratoire, on craignait généralement que le défaut ou la répudiation de leurs dettes par l'un des grands pays débiteurs provoque des faillites bancaires ou ne mine la stabilité du système financier international. Plusieurs grandes banques étaient lourdement engagées en Amérique latine; le montant total des prêts consentis au Mexique en 1982 par les neuf plus grandes banques américaines, par exemple, que l'on désigne sous le nom de « centres bancaires financiers », représentait 44 p. 100 du capital cumulé de ces banques.

Dans l'ensemble, cependant, la position des banques commerciales des pays de l'OCDE s'est améliorée depuis 1982. Les banques de tous les pays développés se sont concentrées en vue d'élargir leur base financière et, partant, leur ratio capital/actif. Parallèlement, elles ont accru leurs réserves pour mauvaises créances et ont réduit leurs prêts aux pays du Tiers monde. Le ministre des Finances du Canada a déclaré au Comité que si les pratiques diffèrent d'un pays et d'une banque à l'autre, « elles ont toutes eu pour effet de renforcer la position des institutions financières et de l'ensemble du système contre d'éventuels manquement aux engagements pris ». (14:8)

Le rythme et l'ampleur de l'amélioration ont été fonction de plusieurs facteurs qui soulignent le fait que la gestion de la dette est liée aux différentes réglementations. En voici quelques exemples:

- la dégradation progressive des ratios capital/actif, dans les années soixante-dix, qui a été un phénomène assez généralisé;
- le traitement fiscal des réserves diffère selon les pays, ce qui explique en partie pourquoi les banques européennes maintiennent d'importantes réserves, alors que les banques canadiennes et japonaises se contentent de



40 p. 100 de leur ancien revenu. Donc, pour ce qui est de la discipline intérieure, l'adaptation à un environnement extérieur difficile a été considérable. Pour assurer le service croissant de la dette, il a fallu réduire radicalement la consommation, les dépenses du gouvernement et les importations. (8:6)

M. Horace Barber, de la Jamaïque, a déclaré que le seul remboursement des intérêts sur la dette extérieure représentait 30 p. 100 des recettes globales de son pays, et que ce fardeau freinait considérablement la croissance économique nationale. M. Sidney Dell, de l'Institut de formation et de recherches des Nations Unies (UNITAR), a mentionné aux membres du Comité qu'en 1985 l'Argentine devait, sous forme de capital et d'intérêts, l'équivalent de 136 p. 100 de ses recettes d'exportation, un montant qu'elle ne pouvait évidemment pas régler. Il a expliqué que

le problème tient en partie au fait que plusieurs créances viennent à échéance en 1988 ou 1989; ce cumul est dû au fait que le processus de gestion de la crise n'a fait jusqu'à présent que reporter le paiement d'une partie de la dette à la fois, tout en fixant à ces rééchelonnements successifs des dates d'échéance identiques. Par conséquent... au lieu de s'attaquer à la racine du problème, on a plutôt adopté ce qu'on appelle une démarche à court terme pour forcer les emprunteurs à revenir constamment. C'est ainsi que ces derniers se voient maintenant confrontés à des obligations qui croissent d'année en année et qui doivent sans cesse faire l'objet de nouvelles négociations avec les créanciers. (4:7)

Le Tableau 5 décrit clairement les très graves problèmes des pays d'Afrique subsaharienne et montre que les dettes cumulées des petits pays à faible revenu représentent, dans certains cas, le quadruple de leurs recettes annuelles d'exportation. Bien que la plus grande partie de la dette de ces pays soit assortie de taux d'intérêt fixes et préférentiels, le rapport entre leur dette d'une part et leur PIB et leurs recettes annuelles d'exportation d'autre part, est très inquiétant. Le ratio dette/service de la dette dans ces pays africains a progressé plus rapidement que dans toute autre région du monde. Dans onze pays africains, la dette dépasse 85 p. 100 du PIB. Si le Soudan n'avait pas pu rééchelonner sa dette, il aurait été obligé de dépenser plus de 100 p. 100 de ses recettes d'exportation à des remboursements au titre du capital et des intérêts.

Soulignant le fait que les pays subsahariens les plus défavorisés devaient la plus grande partie de leur dette à des gouvernements, et non à des banques commerciales, M. Dell a déclaré que

... le problème n'en demeure pas moins très semblable. Pour le Soudan, il n'y a pas beaucoup de différence à être endetté envers un gouvernement plutôt qu'envers une banque commerciale. Le fardeau de la dette est pour ce pays tout aussi impossible que pour les autres pays. (4:8)

Le Comité ne partage pas l'opinion de M. Dell. Certes, il est vrai que pour un pays qui paie de l'intérêt, peu importe que ces paiements soient faits à une banque ou à un gouvernement étranger; mais l'expérience montre que ce dernier est beaucoup plus disposé qu'une banque à accepter un moratoire. Pour les pays subsahariens auxquels le Canada a récemment accordé un moratoire pour le paiement de leurs intérêts, cette distinction était évidemment importante. (Voir pages 44-45)

indique dans quelle mesure un pays peut assurer le service de sa dette avec son revenu national courant. Si le rapport dette/exportations est continuellement à la hausse, on peut supposer qu'il existe un problème de liquidités et qu'il faudra prévoir d'autres emprunts nets, ce qui risque d'aggraver le problème du service de la dette. Si le ratio des paiements du service de la dette aux exportations de biens et de services augmente, cela signifie que le pays emprunteur est de plus en plus vulnérable à tout événement externe négatif, telle une hausse des taux d'intérêt, des termes de l'échange défavorables ou une diminution de l'apport de nouveaux capitaux. Le Tableau 5 montre la détérioration de ces trois ratios entre 1981 et 1985 tous les pays emprunteurs du Tiers monde.

TABLEAU 5

Indicateurs de l'endettement

Remboursements* liés à la dette en % des exportations de biens et de services								
	Montant de la dette en % du PIB	Montant de la dette en % des exportations	exportations	services	1981	1985	1981	1985
Les 57 pays posant un problème	36	48	180	261	31	37		
Antilles et Amérique latine	36	48	208	295	41	44		
Afrique subsaharienne**	43	63	169	240	18	29		
Petits pays à faible revenu	41	59	269	383	18	30		
Pays en développement	18	25	71	93	9	12		
d'Asie								

\* Intérêts ou amortissement (ou les deux).  
\*\* Sauf le Nigeria et l'Afrique du Sud.

Source: IMF, *Perspectives économiques mondiales*, avril 1986.

Ces statistiques montrent que les pays d'Amérique latine et les Antilles sont pris comme dans un étau, d'une part parce qu'ils sont obligés de rembourser une partie du capital et des intérêts courus assortis de taux variables, et d'autre part, parce que leurs recettes d'exportation ont diminué à cause notamment de la chute des prix des produits de base et de leurs politiques économiques inadéquates. Certains des plus grands pays d'Amérique latine consacrent entre 40 et 50 p. 100 de leurs recettes d'exportation au service de la dette. L'ancien ministre des Finances du Mexique, M. Ibarra, a présenté un exposé détaillé de la situation, en déclarant que

... de façon générale, les gouvernements et les pays d'Amérique latine sont, en 1986, en moins bonne posture pour faire face au service de leur dette qu'ils l'étaient en 1982. Les raisons en sont nombreuses. Le revenu par habitant a diminué de 10 p. 100 entre 1980 et 1985. Il est comparable aujourd'hui à ce qu'il était il y a huit ou neuf ans. Le revenu national doit avoir encore baissé, s'il faut en juger par la détérioration des termes de l'échange et l'accroissement des frais du service de la dette extérieure. Mais surtout, il y a dans ces pays des groupes sociaux qui ont perdu peut-être de 25 à

enregistrer un bénéfice au chapitre des remboursements effectués par les pays du Tiers monde.

Un autre facteur qui contribue à aggraver le problème de la fuite nette de capitaux des pays en développement est la sortie de capitaux privés et l'hésitation à les rapatrier. Il est difficile d'obtenir des chiffres à jour sur l'ampleur de ces flux. Néanmoins, la Banque mondiale a dressé en 1985 un tableau estimatif de la situation dans un certain nombre de pays entre 1979 et 1982. (Voir le Tableau 4.)

TABEAU 4

Fuite de capitaux et rentrées brutes  
de capitaux dans divers pays

Pays	Fuite de capitaux (milliards de dollars)*	Rentrées brutes (milliards de dollars)*	Fuite de capitaux en pourcentage des rentrées brutes
Venezuela	22,0	16,1	136,6
Argentine	19,2	29,5	65,1
Mexique	26,5	55,4	47,8
Uruguay	0,6	2,2	27,3
Portugal	1,8	8,6	20,9
Brésil	3,5	43,9	8,0
Turquie	0,4	7,9	5,1
Corée	0,	18,7	4,8

a. Il s'agit de chiffres estimatifs. Par « fuite de capitaux », on entend la somme des rentrées brutes de capitaux et du déficit courant, moins l'accroissement des réserves extérieures officielles. Dans certains pays (notamment l'Argentine et le Venezuela), les chiffres sont peut-être exagérés dans la mesure où ils couvrent les importations non déclarées et les investissements normaux de portefeuille à l'étranger.

b. Il s'agit de la somme des variations de la dette extérieure brute (publique et privée) et de l'investissement étranger direct net.

Source: Données de la Banque mondiale.

Rapport sur le développement dans le monde, 1985, p. 72.

La détérioration de la capacité de payer des pays emprunteurs en difficulté

On saisit mieux toute l'ampleur des problèmes auxquels les pays emprunteurs font face en analysant la détérioration de leur capacité de remboursement depuis 1982. Il suffit à cet égard d'examiner les tendances qui se dégagent de chacun des trois principaux indicateurs d'endettement utilisés par le FMI pour évaluer le poids du fardeau des 57 pays ayant des difficultés de remboursement. Ces indicateurs sont les suivants: le ratio dette/PIB, le ratio dette/exportations et le ratio du service de la dette, c'est-à-dire le montant des intérêts et du capital échus en pourcentage des exportations de biens et de services. Tous ces indicateurs sont couramment utilisés tant par le FMI que par le ministère des Finances du Canada pour quantifier l'endettement. Tous trois sont utilisés pour mesurer la solvabilité d'un pays emprunteur. L'augmentation ou la diminution du ratio dette/PIB



## La diminution du nombre de nouveaux prêts

soit plus du tiers, étaient dus par la Pologne. Près de la moitié de la dette extérieure de ce pays, soit 13 milliards de dollars, est due à des banques commerciales. En 1981, avant même la crise mexicaine, la Pologne avait déjà du mal à faire face à ses obligations et avait demandé un rééchelonnement de sa dette. Peu après, la Roumanie, la Yougoslavie, la Hongrie et l'Allemagne de l'Est ont eu des problèmes de liquidités qu'elles ont également réglés par voie de rééchelonnement. Jusqu'à maintenant, exception faite de la Pologne et de la Yougoslavie, les pays à économie dirigée ont mieux réussi que les pays du Tiers monde à imposer les rigoureux et nécessaires programmes d'ajustement qu'on exige d'eux. Le Canada et plusieurs autres pays occidentaux, dont les États-Unis, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, ainsi que leurs banques, ont lourdement investi dans certains pays est-européens.

Fait beaucoup plus inquiétant que la dette des pays du Tiers monde, ces derniers ne parviennent plus à obtenir de nouveaux prêts des banques commerciales. En fait, nombre d'entre eux doivent composer à l'heure actuelle avec d'importantes sorties nettes de capitaux. En 1981, les prêts des banques commerciales à tous les pays en développement se sont élevés à 50 milliards de dollars. En 1985, cette somme est tombée à 16 milliards, dont la plus grande partie est allée aux pays en développement d'Asie, et en 1986 les nouveaux prêts aux pays d'Amérique latine ont été pratiquement gelés.

Les pays emprunteurs s'inquiètent aussi de la diminution des crédits à l'exportation constatée depuis la crise mexicaine. Selon la Banque mondiale, les crédits publics à l'exportation, ou ayant l'appui d'un gouvernement, accordés aux pays en voie de développement sont tombés de 14 à 8 milliards de dollars entre 1981 et 1983. Dans les pays en développement à faible revenu, la baisse du financement à l'exportation a été encore plus marquée, tombant de 1,2 milliard en 1980 à seulement 250 millions en 1983. Ces compressions reflètent la prudence bien compréhensible des organismes de crédit à l'exportation qui sont aux prises avec des rééchelonnements et d'énormes réclamations d'assurance lorsque vient le temps de financer des clients n'ayant plus une cote de solvabilité suffisante. Elles reflètent aussi la baisse de la demande de ces crédits de la part des pays en développement eux-mêmes, compte tenu de la réduction de leurs programmes d'investissement.

Les institutions financières internationales contribuent, elles aussi, au reflux des capitaux. Comme les prêts octroyés par le FMI en 1982 et 1983 étaient à relativement court terme, les fonds sont vite retournés d'où ils venaient. Les statistiques du FMI indiquent qu'en 1986, le Fonds avait recouvré 200 millions de dollars nets des pays emprunteurs faisant problème, montant qui atteindra 1,6 milliard de dollars en 1987. Environ 400 millions proviennent de petits pays à faible revenu, dont 200 millions de l'Afrique subsaharienne, autrement dit, des pays les moins capables de payer. En 1986, la Banque mondiale\* a failli

\* Dans notre rapport l'expression « Banque mondiale » renvoie en général à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, et non pas à ses filiales, à savoir l'Association internationale de développement (AID) ou la Société financière internationale (SFI). Ces établissements constituent à eux trois le Groupe de la Banque mondiale. Le lecteur trouvera à l'annexe A du présent rapport une description des fonctions de ces divers organismes, ainsi que celles des banques de développement régional.



cette partie de la dette « toutes les dettes non garanties. . . essentiellement auprès de créanciers privés ». La plupart de ces créances ont été consenties par des entreprises non-financières et des fournisseurs qui ont expédié des marchandises à crédit, d'où leur nom de crédits de fournisseurs non garantis. Cette forme de dette a atteint un sommet de 115 milliards de dollars en 1982, mais a diminué depuis, compte tenu de la baisse des volumes de marchandises expédiés par les exportateurs en direction des pays de l'OCDE. (Voir le tableau 3)

TABLEAU 3

Dettes extérieures des 57 pays «problématiques» en 1986  
(À l'exclusion des obligations envers les IFI)

En milliards de dollars (U.S.)		En pourcentage	
Prêts entre gouvernements		29	
Banques commerciales		55	
Créanciers privés non-bancaires		16	
Total de la dette		100	

Outre les dettes publiques et bancaires, les pays en développement ont aussi reçu des fonds de créanciers privilégiés, à savoir le FMI et les banques multilatérales de crédit, qui, vu leur statut préférentiel, ne sont normalement pas inclus dans les chiffres globaux sur l'endettement. Au cours des deux années qui ont suivi la crise de 1982, le FMI, en particulier, a fortement intensifié ses activités de prêt, fournissant 10 p. 100 du total du financement disponible. En 1982 et en 1983 par exemple, le Fonds a transféré 12 milliards de dollars à des pays ayant des difficultés de remboursement.

La structure de l'endettement extérieur des pays en développement de l'Asie et du Pacifique est, dans l'ensemble, plus diversifiée que dans d'autres régions du monde. La dette totale des pays d'Asie se chiffre à environ 250 milliards de dollars, dont 80 p. 100 peuvent être remboursés sans difficulté. La Corée du Sud, par exemple, est le quatrième débiteur en importance après le Brésil, le Mexique et l'Argentine, mais elle respecte ses engagements et les banques commerciales lui consentent volontiers d'autres crédits « volontaires » pour lui permettre de réaliser ses objectifs économiques. L'Inde a emprunté avec prudence et a su éviter les problèmes de remboursements; elle n'a donc pas de difficulté à obtenir de nouveaux emprunts de sources privées. Les Philippines, par contre, sont lourdement endettées et ont un sérieux problème de fuite de capitaux; plusieurs autres pays, comme l'Indonésie et la Malaisie éprouvent de plus en plus de difficultés.

Ce tableau serait incomplet s'il ne faisait pas état des pays d'Europe de l'Est. Même s'ils ne sont pas d'ordinaire considérés comme des pays du Tiers monde, ni des « pays en voie de développement », leur dette a des répercussions sur le montant des nouveaux prêts que les banques commerciales des pays de l'OCDE sont disposées à accorder aux pays du Tiers monde. En 1982, la dette globale des pays de l'Europe de l'Est s'élevait à 63,5 milliards de dollars, dont 26,5 milliards,

statistiques qu'il publie au sujet de la dette, bien que ces chiffres soient facilement accessibles au public. En outre, pour certaines formes de prêts, il n'existe aucun renseignement, notamment les prêts consentis sur les euromarchés, où la surveillance et le contrôle sont minimaux; les informations ne sont divulguées que lorsque les emprunteurs les signalent, le plus souvent à l'occasion d'un rééchelonnement. On comprend dans ces conditions qu'on peut faire dire ce que l'on veut aux statistiques suivant que l'on tient compte ou non de telle ou telle catégorie de dettes.

La liste des 57 pays « problématiques » recensés par le FMI regroupe les pays qui ont eu des difficultés de remboursement et ont dû demander un rééchelonnement de leurs dettes ou une forme quelconque de financement supplémentaire depuis 1982. Plus de la moitié des 566 milliards de dollars de mauvaises créances, soit 310 milliards de dollars, se rapporte aux banques commerciales, le reste comprenant des dettes envers des gouvernements, leurs organismes, ou envers des créanciers privés non bancaires. Bien que la question de l'endettement ait retenu l'attention de la communauté internationale, les obligations des pays « problématiques » continuent de croître, car les pays qui ont obtenu de nouveaux prêts s'en sont surtout servi pour pouvoir continuer à rembourser leurs dettes.

Les quinze pays qui, en 1985, ont fait l'objet d'une mention spéciale par les représentants du Trésor américain après le discours de Seoul du secrétaire au Trésor, M. Baker, doivent, à eux tous, plus de 85 p. 100 de la dette totale des 57 pays de cette catégorie, qui inclut principalement les pays débiteurs qui ont contracté le plus d'emprunts auprès des banques commerciales. Les deux tiers des mauvaises créances, soit 380 milliards de dollars, sont le fait de pays d'Amérique latine. Dix des 15 pays se trouvaient dans cette partie du monde. La dette de certains d'entre eux avait atteint en 1986 des niveaux alarmants. Le Brésil, par exemple, devait 104 milliards de dollars, le Mexique 96 milliards, l'Argentine 50 milliards et le Venezuela 34 milliards. Dans bien des pays, la dette envers les banques commerciales, par comparaison à celle envers d'autres gouvernements, est beaucoup plus élevée. Le Mexique, par exemple, doit plus de 81 p. 100 de sa dette à des banques. On comprend pourquoi l'endettement des pays d'Amérique latine retient, plus que celle des autres régions, l'attention de la communauté financière internationale.

Mais le problème de l'endettement ne se limite pas aux banques, pas plus qu'il ne concerne que l'Amérique latine. Il y a aussi les créanciers publics et autres créanciers privés. À la fin de 1986, les 57 pays « problématiques » devaient 166 milliards de dollars à d'autres gouvernements, sous forme de prêts d'aide au développement assortis de conditions de faveur, ou de prêts bilatéraux entre gouvernements, tels les crédits à l'exportation des organismes publics. L'Afrique subsaharienne, abstraction faite du Nigéria, est responsable d'environ 20 p. 100 de l'endettement, et près des deux tiers sont le fait de créanciers gouvernementaux. Bien que ces dettes soient en général moins considérables que les dettes commerciales et que les conditions en soient moins exigeantes, un certain nombre de pays africains, dont le Soudan, la Zambie et la Tanzanie, ploient sous le fardeau de leurs emprunts publics.

Le solde de la dette des 57 pays « problématiques », soit environ 91 milliards de dollars, reviennent à des créanciers privés non bancaires. Le FMI regroupe dans

## Chapitre II

### L'AMPLEUR DE L'ENDETTEMENT

Le montant total des prêts accordés par les banques commerciales, les gouvernements créanciers et leurs organismes ainsi que les institutions financières internationales est aujourd'hui estimé à 1 billion de dollars. Mais la moitié seulement des pays du Tiers monde, soit 67, éprouvent des difficultés de remboursement. En 1986, leur dette totale s'élevait à 566 milliards de dollars. Mis à part le fait que ces sommes mettent durablement à l'épreuve le système financier international, l'aspect le plus inquiétant est en fait l'augmentation constante de cette dette d'année en année, alors que la capacité des pays débiteurs à rembourser va dans bien des cas en diminuant.

Avant d'analyser l'ampleur du « problème » de l'endettement, il importe de signaler certains facteurs qui rendent toute comparaison difficile. Il faut surtout garder à l'esprit le fait que chacun des intervenants (institution ou gouvernement) fonde ses statistiques sur des groupes de pays différents, selon la question qu'il veut mettre en lumière. Le FMI recueille des statistiques sur 57 pays emprunteurs « problématiques » du Tiers monde et, de l'avis général, ces données sont considérées comme étant les plus complètes. En 1985, le Trésor américain dressait une liste de 15 pays, aujourd'hui 17, qui regroupent surtout les pays les plus lourdement endettés envers les banques commerciales américaines, mais aussi un petit nombre de pays comme la Côte-d'Ivoire et le Nigéria, selon certains témoignages pour des raisons « politiques » bien plus qu'à cause de leurs dettes à l'égard des États-Unis. De son côté, l'inspecteur général des banques du Canada considérerait en 1984 qu'il y avait au total 32 pays débiteurs en développement pour lesquels il demandait aux banques commerciales canadiennes de constituer des réserves sous forme de provisions générales. En 1986, le nombre de pays a été légèrement modifié, passant à 34.

Par ailleurs, il est difficile de cerner avec précision la notion de dette extérieure. L'aide publique au développement et les prêts consentis par les banques commerciales des pays de l'OCDE sont de deux des principales formes de dette. Mais la plupart des subventions à l'exportation versées par les organismes gouvernementaux entrent, elles aussi, dans le calcul de la dette. Par contre, on ne tient pas habituellement compte des crédits consentis par les fournisseurs pour des périodes inférieures à un an; ces montants ne sont assimilés à la dette que si leur échéance est reportée au-delà d'un an dans le cadre d'un accord de rééchelonnement. Et dans quelle catégorie classer les lignes de crédit approuvées, mais non utilisées? Il est difficile de le dire, pour des raisons évidentes. Le FMI, dont les prêts sont consentis à court terme, n'inclut pas ses propres engagements dans les



Ce que l'on sait des conditions rendues publiques jusqu'ici indique que le Mexique a réussi à persuader les IFI et l'administration américaine qu'il lui fallait plus de ressources qu'on ne l'avait d'abord pensé pour assurer la croissance de son économie. Une des principales raisons en a été la chute des revenus pétroliers, qui a placé l'économie du Mexique dans une situation encore plus précaire que celle évoquée par le secrétaire Baker à Séoul. Il est probable également qu'après avoir donné la preuve qu'ils étaient prêts à appuyer le Mexique les banquiers commerciaux étaient désireux d'encourager le Brésil à continuer de servir sa dette. Reste à voir si d'autres pays seront traités aussi généreusement par les banques et les IFI, ou si le Mexique a fait l'objet d'un traitement de faveur, parce qu'il est le plus compromis des Etats emprunteurs, et aussi parce que c'est un important voisin des Etats-Unis.

Nombreux sont les observateurs qui pensent qu'il n'aurait pas fallu faire de la crise mexicaine un cas pilote. La dette du Mexique est énorme et son économie est généralement considérée comme inefficace. C'est la raison pour laquelle certains observateurs doutent que ce pays puisse se redresser économiquement, même avec d'importants prêts. Et les principaux auteurs de ces remarques sont les banquiers qui n'ont consenti à prêter des milliards de dollars supplémentaires au Mexique qu'à contrecoeur. Les négociations entre toutes les banques créditrices participantes ont été très difficiles et l'accord final n'a été conclu qu'en mars 1987. Il est vrai que la situation pourrait changer très rapidement si le prix du pétrole se remettait à monter au cours des cinq ou dix prochaines années. C'est là une possibilité qui, si elle se produisait, donnerait au Mexique une importante marge de manœuvre pour gérer sa dette.

Toutefois, il faut se demander, et c'est une considération importante, si le Mexique sera capable de trouver la volonté politique en cette période préélectorale pour mener à bien les changements structurels prévus dans l'entente. D'autant que, les prêts de 12 milliards de dollars ne couvrant qu'une période de 18 mois, une fois que le Mexique aura réglé les intérêts et remboursé le principal de sa dette au cours de cette période, les nouveaux fonds ne seront plus suffisants pour lui permettre de restructurer la croissance économique. La situation du Mexique demeure donc difficile et incertaine.

Le cas du Mexique met bien en relief le fait que les problèmes de chaque pays sont uniques, de sorte qu'il est dangereux de faire des généralisations et qu'une solution cas par cas s'impose. Il souligne aussi dans quelle mesure chaque nouvel événement crée de nouvelles conditions. Ainsi, à moins que l'économie mexicaine ne se redresse de façon inattendue, et contre toute attente, les banques vont dorénavant hésiter davantage avant de consentir des prêts importants à d'autres pays emprunteurs, ce qui, compte tenu de la décision prise en 1987 par le Brésil de suspendre le paiement des intérêts sur sa dette, pourrait compliquer les négociations avec le Mexique.



auparavant. On a calculé que cette légère réduction — à 13/16<sup>e</sup> de 1,8 p. 100 que les banques exigent entre elles — pourrait représenter pour le Mexique la somme de 300 millions de dollars par année, ou encore, 6 milliards sur les 20 ans de la période de remboursement.

On ne saurait évaluer la portée des chiffres bruts de ces arrangements sans tenir compte des renseignements financiers suivants :

- un crédit de relais d'environ 1,5 milliard de dollars a été ouvert par les banques centrales et certaines grandes banques commerciales, en attendant l'issue des négociations sur les arrangements;
- le FMI, qui a accepté de prêter 1,6 milliard de dollars au cours de la période de 18 mois de l'accord, a garanti également au Mexique la somme de 600 millions de dollars si le prix du pétrole tombait au-dessous de 9 dollars le baril d'ici la fin de 1987;

- outre le financement de la Banque mondiale, qui s'élève pour la période à 1,9 milliard de dollars, la Banque garantit 250 millions de dollars du Fonds de réserve spécial créé par les banques commerciales relativement à la croissance économique du Mexique, et 500 millions du milliard de dollars que les banques commerciales co-financent avec la Banque mondiale;
- des crédits internationaux à l'exportation, des crédits agricoles et un crédit de 400 millions provenant de la Banque interaméricaine de développement débloquent un autre 2,7 milliards de dollars.

De son côté, le Mexique s'est engagé à prendre notamment les mesures suivantes :

- réduire de 13,5 à 10 p. 100 son déficit budgétaire au cours de la période de 18 mois de l'accord. Dans le calcul du déficit, on ne tient pas compte de l'effet de l'inflation sur les frais de la dette;
- ouvrir davantage son marché intérieur à la concurrence en supprimant les contingents et les licences, et en réduisant les droits de douanes et les subventions;
- restreindre la masse monétaire pour décourager la fuite des capitaux;
- moderniser son économie en fusionnant ou fermant jusqu'à 500 entreprises d'Etat;
- limiter la déductibilité des frais d'affaires;
- adhérer au GATT et en respecter les règles;
- encourager les investissements nationaux par divers mécanismes, notamment en créant un instrument d'épargne dont la valeur de rachat en pesos mexicains serait liée à la valeur du dollar américain; et
- rembourser 1 milliard de dollars de prêts bancaires accordés aux sociétés mexicaines et les 3 milliards de dollars avancés par les banques pour faciliter les exportations de pétrole.

avait été question plus tôt. La valeur au comptant des prêts faits au Mexique figure au Tableau 2. Il convient de noter que cela représente une somme de 12 milliards de dollars, soit trois fois le montant évoqué à peine deux mois plus tôt.

TABLEAU 2

L'emprunt mexicain  
(\$ millions de dollars)

SOURCE	1986	1987	TOTAL
Fonds monétaire international	700 \$	900 \$	1 600 \$
Banque mondiale	900 \$	1 000 \$	1 900 \$
Banque interaméricaine de développement	200 \$	200 \$	400 \$
Banques commerciales	2 500 \$	3 500 \$	6 000 \$
Crédits internationaux à l'exportation	500 \$	1 000 \$	1 500 \$
Crédits agricoles américains	200 \$	600 \$	800 \$
<b>TOTAL</b>	<b>5 000 \$</b>	<b>7 200 \$</b>	<b>12 200 \$</b>

Même si, aux termes de la proposition de juillet, les banques commerciales devaient avancer 6 milliards de dollars, soit plus que deux fois le montant discuté antérieurement, le Groupe consultatif des banques pour le Mexique n'avait convenu d'aucun chiffre avant l'annonce de l'emprunt. Il fallut plus de deux mois de négociations serrées entre le Mexique et les banques principales pour en arriver à un accord en vertu duquel les banques commerciales prêteraient l'intégralité du montant de 6 milliards de dollars prévus. De plus, on a institué un fonds pour éventualités de 1,7 milliard de dollars, financé par les banques, que l'on a appelé « Mécanisme de soutien des investissements ». Il prévoyait un crédit de 1,2 milliard de dollars offert par les banques à des fins d'investissement public et privé si le prix du pétrole tombait en dessous de 9 dollars le baril pendant trois mois consécutifs, et une somme additionnelle de 500 millions de dollars si le Mexique n'atteignait pas en 1987 son objectif de croissance de 3,5 p. 100. Mais le Mexique n'était pas entièrement satisfait de ces conditions et aurait souhaité obtenir des conditions plus généreuses :

- Il avait espéré que les banques commerciales lui accordent des prêts à moyen terme qui s'étendraient au-delà des 18 mois couverts par le programme du FMI. En fait, les banquiers n'ont pas cédé et s'en sont tenus à 15 mois. Avec un différé d'amortissement de cinq ans, cinq des six milliards de prêts bancaires consentis seront remboursés sur 12 années. Le solde, c'est-à-dire 1 milliard de dollars, co-financé par la Banque mondiale, doit être remboursé sur quinze ans, compte tenu d'un différé de 9 ans.
- Une dette de 44 milliards de dollars a été rééchelonnée sur une période de 20 ans, avec un différé d'amortissement de sept ans pour le remboursement du principal.
- Le taux d'intérêt finalement convenu pour les deux parties était plus élevé que ne le souhaitait le Mexique, bien qu'inférieur à celui qu'il payait

l'Afrique subsaharienne. Le secrétaire Baker avait simplement mentionné qu'il faudrait les étudier séparément et leur appliquer des solutions spéciales, laissant entendre qu'ils profiteraient néanmoins des remboursements à l'ancien Fonds de fiduciaire du FMI. Même si ces pays en sont à un stade de développement beaucoup moins avancé et requièrent donc un ensemble de politiques très différentes, leurs besoins ne sauraient être ignorés pour autant.

Bref, tout en constatant l'appui unanime accordé au Plan Baker, le Comité a pu constater que les deux points suivants faisaient l'objet de nombreux doutes: premièrement, la question de savoir si l'état de l'économie mondiale et les perspectives immédiates étaient de nature à favoriser la réussite du Plan Baker et, deuxièmement la question de savoir si le transfert net de ressources envisagé par le secrétaire Baker suffirait à assurer le succès de cette entreprise?

Le Comité a aussi entendu des opinions divergentes sur l'applicabilité de ce plan au Mexique. Pour certains, dont les banquiers canadiens, le Mexique est si lourdement endetté et son économie en si mauvais état qu'il constitue un bien mauvais terrain d'essai pour les prescriptions du secrétaire Baker. Certains banquiers américains et canadiens se sont demandés si l'économie mexicaine était capable de croissance soutenue à moyen terme et doutaient, de ce fait, que les banques privées acceptent de débloquer des fonds suffisants. D'autres, comme M. Paul Volcker, président du Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale américaine, considèrent, au contraire, que le cas du Mexique constitue une situation-test.

## Les conditions faites au Mexique en 1986

Les arrangements négociés entre le gouvernement mexicain et le Trésor des États-Unis, le FMI et la Banque mondiale, annoncés le 22 juillet 1986, ont pris les milieux financiers internationaux un peu par surprise. Non seulement les ressources offertes étaient plus importantes qu'on ne l'avait prévu et les ententes assorties d'éléments nouveaux, comme celui de proportionner l'ampleur des prêts aux résultats de l'économie mexicaine, mais encore certaines conditions posées au gouvernement mexicain étaient moins lourdes que prévu.

La meilleure façon de comprendre la portée réelle des arrangements négociés avec le Mexique est d'en comparer les éléments constitutifs avec les attentes exprimées devant le Comité par les milieux informés à Washington et à New York, un mois et demi seulement avant l'annonce de l'accord. En juin, un certain nombre de témoins ont indiqué au Comité que le Mexique avait fait une demande totale de 9 milliards de dollars, qualifiée d'« exorbitante » par M. Horst Schulmann, de l'Institut de finances internationales. On prévoyait que le règlement final s'établirait à environ 4 milliards de dollars. Les banques commerciales avanceraient quelque 2,5 milliards de dollars, la Banque mondiale 1 milliard de dollars et le FMI entre 600 et 700 millions. Le Mexique devait s'engager en outre à ramener son déficit budgétaire de 13,5 p. 100 à un niveau équivalent à 5 ou 6 p. 100 de son PNB.

Si on compare ces chiffres à ceux qui ont été annoncés en juillet, on constate que le Mexique est parvenu à persuader les IFI et le gouvernement des États-Unis d'accepter des conditions considérablement plus avantageuses que celles dont il



promotion de la croissance des pays emprunteurs du Tiers monde. Cette omission a également été relevée par les banquiers privés.

L'une des principales caractéristiques du plan du secrétaire Baker était le rôle de premier plan confié à la Banque mondiale, surtout en tant qu'établissement devant fournir des prêts d'ajustement structurel par opposition aux prêts-projets. On a d'abord pensé que ce rôle constituait une activité entièrement nouvelle pour la Banque. En fait, comme nous le signalons au chapitre 5, la Banque applique un programme de prêts pour ajustement structurel depuis 1980 et elle a consenti des prêts de cette nature avant cette date. La nouveauté du Plan Baker résidait dans l'importance relative donnée désormais à ces prêts et dans les risques accrus que cette activité ferait courir à la Banque.

Au cours des mois qui ont suivi l'élaboration du Plan Baker, l'opportunité des objectifs fixés pour résoudre les problèmes d'endettement du Tiers monde a suscité bien des débats. Lors de sa visite à Washington et à New York, le Comité a entendu nombre de ses interlocuteurs prétendre que l'approche proposée par le Plan Baker permettrait effectivement d'apporter une solution au problème de la dette des pays du Tiers monde, dans la mesure où l'une ou l'autre (ou toutes) les conditions économiques suivantes étaient réunies :

- Que les pays de l'OCCDE n'augmentent pas leurs barrières commerciales;
- Que l'économie mondiale continue de croître à un taux annuel d'au moins 3 p. 100, ce qui signifiait une augmentation de 4,5 p. 100 de la croissance annuelle du commerce mondial et une croissance de 6 à 7 p. 100 dans les pays du Tiers monde;
- Que les taux d'intérêt continuent de diminuer ou du moins, demeurent à leur niveau actuel;
- Que les prix du pétrole n'augmentent pas trop brusquement, et enfin
- Que l'inflation reste peu élevée dans les pays de l'OCCDE.

Le Comité voit mal comment des circonstances aussi favorables pourraient prévaloir sans interruption au cours de la prochaine décennie. Sans remettre en cause le Plan Baker, le Comité estime cependant que sa réussite est trop étroitement liée à toute détérioration de l'état de l'économie mondiale.

Une des hypothèses-clés du Plan Baker est que les pays emprunteurs acceptent d'opérer les changements nécessaires dans leurs économies et qu'ils les réussissent. M. Robert Hormats, ancien secrétaire adjoint — Affaires économiques au Département d'Etat américain, a soulevé ce problème à New York. Evoquant les succès enregistrés par plusieurs pays asiatiques, pourtant moins riches que les pays d'Amérique latine, lorsqu'ils ont voulu se doter d'économies plus souples et ouvertes sur l'extérieur, il a émis des doutes quant à la capacité des pays sud-américains de s'ajuster suffisamment pour pouvoir profiter de toutes les possibilités offertes par le Plan Baker. Il craignait également que les économies de ces pays ne soient trop dépendantes de l'exportation de produits de base.

Les propositions du gouvernement américain ne s'attaquaient pas vraiment aux problèmes des pays en développement les plus pauvres, notamment ceux de



de relancer la croissance dans les pays en développement emprunteurs - et la nécessité de préserver l'approche actuelle « pays par pays ». Son intervention a permis de gagner du temps. Elle a aussi donné un certain élan aux négociations sur l'endettement international, à un moment où les pourparlers individuels s'étaient enlisés dans un climat d'incertitude et de récrimination.

### Les réactions au Plan Baker

Malgré la satisfaction que cette nouvelle approche du gouvernement américain a suscitée dans les milieux officiels internationaux, et notamment la reconnaissance par les États-Unis de l'existence de problèmes plus globaux, plusieurs aspects des propositions du secrétaire Baker ont été critiqués devant le Comité. En s'attachant avant tout au cas des pays qui étaient les principaux débiteurs des États-Unis, le plan Baker sous-estimait les répercussions financières globales de la dette du Tiers monde. La liste de 15 pays emprunteurs\* dressée par les États-Unis n'avait pas été considérée comme définitive par les autres pays, le FMI ou la Banque mondiale. Les banquiers canadiens avaient dit au Comité qu'ils auraient ajouté à cette liste d'autres pays dont les dettes touchaient plus directement les banques canadiennes. Quoi qu'il en soit, deux autres pays — la Jamaïque et le Costa Rica — sont venus depuis s'ajouter à cette liste. De plus, les calculs du gouvernement américain ont été effectués avant l'effondrement des prix du pétrole survenu à la fin de 1985 et ils sous-estiment donc l'importance du problème pour les pays exportateurs de pétrole, comme le Mexique. Les estimations de la Banque mondiale relatives aux emprunts nets nécessaires pour assurer une croissance économique modeste, ne fut-ce que dans les 15 pays retenus par M. Baker, révélaient clairement l'insuffisance des propositions de financements américaines. Dans leurs discussions avec le Comité, les banquiers canadiens ont en outre laissé entendre que les données américaines étaient fondées sur des évaluations conservatrices, surtout parce que le Mexique en particulier avait besoin de très importantes sommes d'argent. Ils ont également souligné que dorénavant, les banques ne consentiraient de nouveaux prêts qu'après une étude de la solvabilité de chacun des pays emprunteurs pris individuellement. Le Plan Baker, de conclure un banquier canadien, ne comportait aucune nouvelle dimension susceptible de provoquer un déblocage « volontaire » des 20 milliards de dollars en nouveaux prêts bancaires proposés.

Par ailleurs, certains pays emprunteurs se sont montrés sceptiques face à ce plan. En décembre 1985, par exemple, le Groupe de Carthagène concluait que « la proposition Baker était inadéquate... puisque la somme des ressources envisagées était loin d'être suffisante pour permettre aux pays emprunteurs d'honorer leurs engagements à l'égard de leurs créditeurs et de soutenir en même temps leur rythme de croissance ». Selon eux, en mettant l'accent sur les dettes contractées à l'égard des banques commerciales, le plan Baker minimisait l'état réel de nombreux autres pays emprunteurs dont les dettes publiques étaient beaucoup plus importantes. Enfin, même si dans sa proposition, le secrétaire au Trésor américain parlait des gouvernements créditeurs comme de participants, il ne leur demandait aucun engagement et ne leur attribuait aucun rôle défini dans la

\* Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Côte-d'Ivoire, Équateur, Maroc, Mexique, Nigéria, Pérou, Philippines, Uruguay, Venezuela et Yougoslavie.

Lors de sa visite à Washington et à New York, le Comité s'est fait dire à maintes reprises par les hauts fonctionnaires américains et les banquiers, et notamment par le secrétaire adjoint au Trésor, M. Richard Darman, que le Plan Baker représentait un brusque revirement de la politique américaine face au problème de l'endettement international. Jusque là, l'administration Reagan avait pris une attitude qui rappelait celle du président des États-Unis Calvin Coolidge qui, lorsque les pays européens avaient demandé aux États-Unis de radier leurs dettes issues de la Première Guerre mondiale, leur avait répondu : « N'ont-ils pas loué cet argent ? » L'approche américaine supposait la mise en oeuvre tradition-nelle de restrictions et de disciplines financières, et un recours aux forces du marché pour apporter les correctifs nécessaires. La nouveauté introduite par le secrétaire Baker dans cette analyse était la tardive prise de conscience que les économies de nombreux pays du Tiers monde stagnaient à cause de problèmes structurels fondamentaux. « Pour améliorer leurs perspectives de croissance », objectif que visait le Plan Baker, elles avaient besoin de temps et d'injections importantes de capitaux nouveaux.

Le Plan Baker comprenait trois trains de mesures interdépendantes :

- L'application, par les gouvernements débiteurs, de politiques macro-économiques et structurelles globales visant à promouvoir une croissance économique non inflationniste et l'équilibre de la balance des paiements. Au coeur de ces importantes conditions d'ajustement structurel, l'accent est mis sur les mesures d'approvisionnement, les forces du marché étant jugées capables de générer des niveaux de croissance économique soutenus et plus élevés. On cherche, par exemple, à attirer les investisseurs privés étrangers et nationaux, tout en réduisant le nombre et l'importance des entreprises du secteur public, à abaisser les barrières à l'importation qui avaient jusqu'alors empêché la concurrence étrangère et, plus particulièrement, à « fixer le juste prix des biens et des services » en instaurant des taux de change, des taux d'intérêt et des politiques budgétaires plus réalistes.

- L'octroi de prêts structureaux plus nombreux et plus effectifs par les banques multilatérales de développement (BMD), et notamment par la Banque mondiale, pour compléter l'action du FMI. Les institutions financières internationales étaient encouragées à jouer un rôle central dans le lancement, l'appui et la surveillance des programmes de rajustement interne que les pays emprunteurs devaient appliquer. On proposait que les BMD augmentent de 50 p. 100 par rapport aux niveaux récents leurs versements aux principaux pays débiteurs, jusqu'à concurrence de 9 milliards de dollars par an entre 1986 et 1988. Si l'on tient compte des remboursements prévus, cette mesure devait rapporter 20 milliards de dollars en nouveaux prêts nets au cours des trois années mentionnées par le secrétaire Baker dans son discours.

- L'engagement pris par les banques commerciales privées, de consentir aux pays endettés des prêts nouveaux et plus importants jusqu'à concurrence de 20 milliards de dollars, au cours des années 1986 à 1988, en vue d'augmenter le flux des capitaux.

Le secrétaire Baker voulait arriver à un compromis réaliste entre la conclusion d'un accord international sur certains principes généraux - en particulier le besoin

Amérique latine, ils ont réclamé l'adoption sans plus tarder d'une série de mesures d'urgence, les deux plus cruciales étant la nécessité de ramener les taux d'intérêt réels à leur niveau traditionnel et la suppression des barrières commerciales.

À mesure que les banquiers constataient que les sévères mesures d'ajustement prises par les pays emprunteurs ne produisaient pas la reprise économique escomptée, ils ont eu peur de tout perdre. Comprenant de plus en plus clairement qu'il ne s'agissait pas d'une simple crise à court terme et qu'ils étaient prisonniers d'engagements à long terme, les banquiers ont d'instinct cherché à limiter les dégâts. Ils ont donc suspendu presque tous leurs prêts aux pays causant problème. Il devenait de plus en plus difficile de maintenir la cohésion de la communauté bancaire internationale, les banques les moins engagées étant de plus en plus tentées de limiter leurs pertes. Les compressions financières, conjuguées aux contraintes des différentes réglementations nationales, ont alors poussé les banques des différents pays créditeurs à adopter la règle du « chacun pour soi ».

Devant la tournure des événements, les emprunteurs, les banques, les institutions financières internationales et les gouvernements créditeurs en sont venus à reconnaître dès 1985 que les divers éléments du plan élaboré pour régler la crise mexicaine de 1982 étaient impuissants à régler l'endettement global du Tiers monde. Bien qu'on eût réussi à éviter un effondrement du système financier et que les banques commerciales aient eu un certain répit pour ajuster leurs bilans, les pays emprunteurs problématiques, eux, n'avaient pas réussi à instaurer les changements économiques nécessaires pour être en mesure de se remettre à assurer régulièrement le service de leur dette. À ce sujet, un haut fonctionnaire du ministère des Finances a déclaré au Comité :

Je crois qu'on avait l'impression en 1985 que les rajustements effectués dans de nombreux pays n'avaient été que superficiels, ne touchant pour ainsi dire que les secteurs externes de l'économie et les comptes courants, et non les mécanismes internes (3:14).

Autrement dit, les pays débiteurs à revenu intermédiaire auraient à effectuer des ajustements structurels à long terme à leurs économies si l'on voulait éviter une autre crise plus sévère encore. On reconnaissait aussi que, même si le FMI avait réussi à traverser la crise de 1982, plus le temps passait, plus sa capacité d'intervention diminuait. C'est dans ce contexte que le gouvernement américain a lancé le plan qui a reçu par la suite le nom de « Plan Baker ».

## Le Plan Baker

C'est à ce moment-là, en effet, que le secrétaire au Trésor américain, James Baker, prit la parole à la réunion annuelle conjointe du FMI et de la Banque mondiale, à Séoul en octobre 1985. Les propositions qu'il a faites dans ce discours sont couramment désignées sous le nom de Plan ou d'initiative Baker\*. L'ensemble était énoncé en termes généraux, mais partait du principe fondamental que, pour les pays en développement, l'austérité doit être liée à un espoir de croissance.

\* Dans certains milieux américains, on préfère parler de « l'initiative » Baker pour mieux faire ressortir le fait que le gouvernement américain visait à donner un second souffle aux efforts de solution et non à proposer un véritable plan de sauvetage.



L'importante amélioration de la balance des paiements des pays emprunteurs depuis 1982 s'explique principalement par la compression des importations, qui a entraîné, à la longue, une pénurie de matières premières essentielles et de pièces de rechange et réduit la capacité de production d'un grand nombre de pays débiteurs, affaiblissant du même coup leur capacité d'exporter. Parallèlement, l'appréciation continue du dollar américain durant ces années-là n'a fait qu'accroître le coût réel des prêts du Tiers monde, exprimés principalement en dollars américains. Or, il n'y a pas eu augmentation correspondante des recettes d'exportation, puisque les produits sont vendus en grande partie sur des marchés non américains. Tous ces facteurs, conjugués au marasme général de l'économie, ont entraîné la stagnation des prix, exprimés en dollars, des marchandises exportées.

De leur côté, les gouvernements débiteurs se sont rendu compte qu'en dépit de mesures sévères et impopulaires d'ajustement, qui n'ont pas toujours été mises en oeuvre adéquatement, leur économie continuait de stagner et que le fardeau de l'endettement ne diminuait pas, bien au contraire. Il leur était de plus en plus difficile d'honorer leurs engagements. Le cumul de nombreuses échéances érodait leurs maigres ressources et les décaissements à effectuer au titre des intérêts n'étaient pas compensés par de nouveaux emprunts. Ces gouvernements se voyaient donc contraints d'expliquer à leurs citoyens pourquoi le pays enregistrerait une fuite nette de capitaux vers les pays industrialisés. De nombreux pays devaient reconnaître qu'ils ne pouvaient attendre qu'une baisse de leur revenu réel par habitant et des perspectives économiques qui, selon les prévisions les plus optimistes, demeureraient plutôt sombres au moins jusqu'en 1990.

Le prix politique et social à payer était également lourd. Plusieurs nouveaux régimes démocratiques se sont demandés avec inquiétude si les mesures économiques impopulaires qu'ils essayaient d'appliquer n'entraîneraient pas leur chute et un retour à un régime autoritaire. Qui plus est, dans bon nombre de pays, on s'est mis à craindre que l'agitation sociale n'engendre instabilité, troubles et violence. M. Ibarra avait lancé un avertissement, indiquant que le Mexique était à la veille d'une grave crise sociale, le pouvoir d'achat des travailleurs ayant diminué de 25 à 40 p. 100 entre 1980 et 1985:

Je crains que les gouvernements d'Amérique latine ne s'aliènent de plus en plus la sympathie de leurs peuples parce qu'ils se sont engagés à améliorer le niveau de vie des populations alors qu'ils en sont incapables. En conséquence, les sociétés latino-américaines vont devenir de plus en plus difficiles à gouverner (8:18).

Certains débiteurs montraient déjà des signes d'agitation, sinon de révolte. En 1984, le Pérou, accablé par des intérêts équivalant à 35 p. 100 de ses recettes brutes d'exportation, a demandé un répit et a annoncé unilatéralement qu'il limitait les paiements du service de sa dette étrangère à 10 p. 100 de ses recettes d'exportation. Le Nigéria lui a emboité le pas, en indiquant qu'il voulait limiter le service de sa dette à 30 p. 100 des recettes d'exportation. Les 11 pays latino-américains les plus lourdement endettés, regroupés au sein du Groupe ou Consensus de Carthagène\*, ont pris position en décembre 1985 dans la déclaration finale d'une réunion de ministres à Montevideo, en Uruguay. Notant qu'au cours des cinq dernières années le niveau de vie avait régressé de dix ans en

\* Voir le glossaire de l'Annexe B pour la liste des pays membres



corriger la situation. Dans la même veine, l'honorable Michael Wilson, ministre canadien des Finances, a fait, au sujet des résultats de la stratégie d'ajustement, les remarques suivantes :

... dès que le rythme de la croissance s'est mis à ralentir en 1985, les problèmes de dettes ont commencé à ressurgir et les lacunes de la stratégie adoptée après 1982 sont devenues apparentes. . . Les politiques d'ajustement adoptées après 1982 ont été axées sur la nécessité de restreindre les importations et la demande. Cette stratégie avait, et continue d'avoir, sa raison d'être. Toutefois, elle ne tient pas compte des problèmes les plus fondamentaux posés par la pénurie des investissements et de l'épargne, les fuites de capitaux et la stagnation de la productivité financière de ces pays (14:6-7).

La croissance économique de l'Amérique latine était pratiquement nulle. Parmi les pays en voie de développement les plus endettés, surtout en Amérique latine, des taux d'inflation très élevés subsistaient, voire continuaient de croître dans certains pays. M. Ibarra a déclaré au Comité que le taux d'inflation moyen des débiteurs latino-américains avait augmenté de 50 p. 100 par an entre 1979 et 1981, pour faire un bond de 195 p. 100 en 1984 et de 328 p. 100 en 1985. Les prix des matières premières, qui auraient dû normalement augmenter avec la reprise de l'économie mondiale, étaient demeurés anormalement bas, plus bas en fait qu'ils ne l'avaient jamais été depuis les années trente. Au cours de la seule année 1985, ces prix ont diminué de 12 p. 100, mis à part le cas du pétrole. Les produits agricoles ont été les plus touchés, à cause des barrières commerciales toujours plus nombreuses et des politiques connexes de soutien des prix, mises en place par les pays industrialisés. Le prix mondial du sucre a chuté de 26,9 p. 100 et celui du blé de presque 10 p. 100. Il en a résulté pour l'Amérique latine une baisse de 6 p. 100 de ses recettes d'exportation en 1985 et de 1 p. 100 du volume de ses exportations. M. Horace Barber, ancien ministre des Finances de la Jamaïque et actuellement membre suppléant du Conseil d'administration de la Banque mondiale, a évoqué l'incidence de la dégradation des termes de l'échange dans la région des Antilles :

Les exportations de bauxite et d'alumine ont rapporté à la Jamaïque environ 784 millions de dollars américains en 1980, chiffre qui est tombé à environ 250 millions de dollars (en chiffres ronds) en 1985... Les bananes, le café et autres produits agricoles d'exportation ont également été touchés, tant sur le plan de la quantité que sur celui des prix, et les termes de l'échange ont été de plus en plus désavantageux. Voilà la situation qu'ont connue les pays des Antilles en 1983-1984, une situation qui s'est encore aggravée en 1986 (5:9).

En outre, le prix mondial du pétrole est tombé en 1985 au-dessous de 15 dollars le baril. Cette baisse a certes avantagé les pays en développement importateurs de pétrole, mais elle a du même coup alourdi le fardeau des pays emprunteurs d'exportateurs de pétrole, comme le Mexique, le Venezuela et le Nigéria. Le coût moyen du loyer de l'argent est tombé de 11,3 p. 100 en 1984 à 8,6 p. 100 en 1985; cette baisse des taux d'intérêt a été accueillie avec soulagement, surtout par les principaux débiteurs. Mais lorsqu'on compare les taux d'intérêt réels aux prix à l'exportation pratiqués par les pays en développement, on constate qu'ils s'établissent à plus de 10 p. 100. D'autant que le total des paiements d'intérêts pour les dettes à long terme a augmenté en raison de l'augmentation du montant des dettes en souffrance à la suite des accords de rééchelonnement.

Les banquiers que le Comité a rencontrés à New York et à Toronto ont évoqué les problèmes qu'il a fallu surmonter à chacun des rééchelonnements pour amener les centaines de différentes banques commerciales dans divers pays créditeurs à conclure une entente, et plus particulièrement de la part des représentants du système bancaire américain, répartis dans plusieurs régions. Dans chaque cas, un agent, qui est une banque prédominante, préside un consortium international de banques, composé normalement d'une banque par pays créditeur, habituellement la plus importante banque créditrice du pays, qui agit en qualité de comité consultatif et qui négocie avec le pays débiteur. Une fois l'entente de rééchelonnement conclue, les membres du consortium doivent, au moyen d'un mécanisme connu parmi les banquiers américains sous le nom de « *dialing for dollars* », persuader toutes les autres banques établies dans les pays respectifs d'assumer leur part de toutes les nouvelles obligations décidées. L'opération la plus difficile consiste à amener tous les membres du consortium à accorder de nouveaux prêts, les banques hésitant beaucoup à s'engager d'avantage. Il a donc fallu faire preuve d'organisation, d'ingéniosité et de persévérance.

Les banques canadiennes ayant énormément prêté aux pays d'Amérique latine et des Antilles, elles sont mêlées de près à ce processus. Étant donné la structure régionale du système bancaire américain, il a été particulièrement difficile de compter sur la participation des petites banques régionales américaines, dont beaucoup sont d'ailleurs déjà lourdement engagées au niveau national dans les secteurs de l'énergie, de l'agriculture, de l'immobilier et du transport maritime. À titre de membres secondaires des consortiums de prêts, elles ont été portées à liquider leur portefeuille de créances avec les pays en développement, et quelques-unes ont d'ailleurs réussi à le faire.

Le redressement économique des pays de l'OCDE après 1983 a permis à de nombreux pays débiteurs, en particulier en Asie et en Amérique latine, d'accroître leurs exportations. La baisse des taux d'intérêt a été accueillie avec un soulagement général par les économies du Tiers monde, qui ont pu dès lors amorcer un processus de croissance modeste, même si le prix des produits de base ne s'était pas beaucoup amélioré. Vers le milieu de 1984 et au début de 1985, on était d'avis que la stratégie adoptée jusque là, faite de mesures d'ajustement et de renouvellements de financements, avait en fait permis de conjurer l'effondrement du système financier.

## Le problème de la dette s'aggrave

Mais ces premiers signes d'amélioration sont restés sans suite. En 1985, on s'est même demandé dans quelle mesure la situation était vraiment en train de s'améliorer. En fait, plus le temps passait alors que les progrès stagnaient, plus on constatait que la communauté financière ne faisait pas simplement face à une crise de liquidités. Bien au contraire, comme l'a dit au Comité à New York M. Robert Hormats (ancien secrétaire adjoint aux affaires économiques du Département d'État américain, maintenant au service de Goldman Sacks, firme d'investissement de New York), il devenait de plus en plus évident que le problème de l'Amérique latine était en fait un problème de « solvabilité à long terme ». À son avis, les difficultés avaient des origines plus profondes et un caractère plus permanent qu'on ne l'avait pensé et ne disparaîtraient pas d'elles-mêmes. L'émission de nouveaux prêts à court terme ne suffirait donc pas à

à court terme a été convertie en dette à échéance plus longue; les écarts entre les taux d'intérêt ont, dans certains cas, été réduits et des ententes sont intervenues en vue de rééchelonner sur plusieurs années à la fois la dette commerciale et la dette publique. Aux termes de ces accords de rééchelonnement plurianuels (ARPA), les échéances des prêts sont repoussées, même dans le cas de ceux qui ne viennent pas immédiatement à échéance.

Le FMI a joué un rôle capital dans la gestion de la crise. Il a donné le ton en libérant les crédits de relais nécessaires à chacune des quatre opérations de sauvetage de 1982-1983 concernant le Mexique, le Brésil, l'Argentine et la Yougoslavie. La situation à laquelle le FMI et la communauté financière internationale étaient confrontés en 1982-1983 différait de celle que posaient les problèmes antérieurs de remboursement de dettes du Tiers monde, à la fois par l'envergure des besoins et par la résistance des banques, en réaction à la déclaration de Mexico, à débloquer de nouvelles sources de financement. Jusqu'alors, aussitôt que le Fonds lançait un programme de prêts, les banques privées avançaient automatiquement les fonds. Dès qu'il s'aperçut, après la déclaration de 1982 du Mexique, que les banques refusaient d'emboîter le pas, le directeur général d'alors du FMI, Jacques de Larosière, obtint du Fonds la permission d'adopter désormais une attitude très ferme. Il fit clairement comprendre aux banques que si elles refusaient de restituer au moins 20 milliards de dollars de la dette du Mexique et d'accorder 5 milliards de dollars en nouveaux prêts, le FMI n'accorderait plus de financement. Le message était on ne peut plus clair, car sans l'appui financier du FMI, toute l'opération de sauvetage risquait d'échouer et le Mexique n'aurait d'autre choix que de se déclarer en faillite, entraînant un certain nombre de banques dans sa chute.

En concluant les accords de rééchelonnement avec chacun des pays en difficulté, le FMI a établi un train de mesures d'ajustement, dont certaines étaient assez sévères, fondées sur la situation réelle du pays concerné et visant à assurer une stabilité à court terme. Une fois l'entente négociée avec le pays débiteur, celui-ci était autorisé à bénéficier des ressources du Fonds par prélèvements successifs, d'un montant variable en fonction de la mise en oeuvre de mesures de rajustement mutuellement convenues. Ces prescriptions comprenaient notamment la suppression progressive des subventions à l'alimentation et au transport, le contrôle des salaires et des prix, la limitation des importations, la dévaluation des monnaies surévaluées, l'expansion des exportations et des mesures de restriction budgétaires dans le secteur public. Ces mesures, on le voit, étaient essentiellement axées sur le marché, les gouvernements étant incités à privatiser certains secteurs publics. Les banques commerciales en étaient venues à considérer les accords du FMI comme une sorte de sceau officiel d'approbation, sorte de condition préalable à tout « prêt non volontaire ».

Les ententes de rééchelonnement conclues en 1982 avec le Mexique ont servi de point de repère aux banques. Les gouvernements qui se sont véritablement efforcés de mettre en branle des réformes internes, ont pu bénéficier d'un financement moins contraignant, assorti d'échéances plus longues et même de taux d'intérêt réduits. Ainsi, en reconnaissance de ses réels efforts d'ajustement, le Mexique a pu obtenir, en 1984, de meilleures conditions de rééchelonnement de sa dette: les paiements sur le capital qui venaient à échéance jusqu'à 1990 ont été reportés et intégrés à un nouveau prêt remboursable en 14 ans, à des taux d'intérêt réduits.



## Premières réactions au problème de la dette

La gestion de la crise d'endettement depuis le moratoire du Mexique de 1982 s'est faite sur une base individuelle et elle a produit un certain nombre de résultats valables. Après la consternation qui a d'abord régné en 1982, on n'a enregistré ni effondrement financier international, ni grande réputation de dette, ni faillite parmi les principales banques. Les déficits de la balance des paiements ont été sensiblement réduits et se sont même transformés en excédents. Les dix pays les plus lourdement endettés ont vu passer, par exemple, leur déficit commercial de 45 milliards de dollars au chapitre des marchandises en 1981, à un surplus de 25 à 30 milliards de dollars en 1983, grâce principalement à une réduction de 50 p. 100 de leurs importations. Entre 1983 et 1985, des rééchelonnements et de nouvelles ententes financières ont été conclus entre les banques et 31 pays, portant sur des montants totalisant 140 milliards de dollars de dette. Entre-temps, le Club de Paris — groupe de pays créanciers qui rééchelonne les dettes publiques — a signé des accords, également avec 31 pays (pas les mêmes que ci-dessus), visant à restructurer la dette publique ou garantie par des gouvernements. Parfois, la dette

### Le Club de Paris

Le Club de Paris est un groupe de pays créanciers industriels qui, depuis 1956, s'occupe de la renégociation et du rééchelonnement de dettes publiques ou de dettes souveraines, ainsi que de l'octroi de crédits à l'exportation assortis d'une garantie gouvernementale. Il se réunit traditionnellement à Paris et son secrétariat est toujours assuré par le Trésor français.

Les négociations du Club de Paris n'ont jamais débouché sur la réduction, la radiation ou la remise d'un engagement financier. Elles visent plutôt à différer le remboursement d'une dette. Leur objectif premier a été de veiller à ce que les meilleures conditions possibles soient négociées pour l'ensemble des créanciers, afin d'éviter que l'un d'eux ne bénéficie d'un traitement de faveur.

Le rééchelonnement des dettes publiques est devenu plus courant depuis quelques années. En effet, de 1957 à 1980, il y en a eu 39 dans 15 pays, alors qu'entre 1980 et 1985, on en a compté 38 dans 32 pays.

Même sans avoir de charte officielle, le Club de Paris a instauré des pratiques que les pays membres respectent à la lettre. Par exemple, une des principales conditions à un accord de rééchelonnement d'un gouvernement créancier est que le pays débiteur mette en oeuvre un programme de stabilisation du FMI. Le rééchelonnement de 1986 du Brésil est la seule exception récente majeure à cette règle. L'accord final du Club de Paris, signé par toutes les parties, comprend des « lignes directrices » pour les gouvernements créanciers. Les modalités des accords bilatéraux conclus entre un débiteur et un créancier peuvent varier, mais on y retrouve généralement les éléments suivants: une période de consolidation englobant la période de rééchelonnement des prêts; des précisions sur le remboursement du principal, des intérêts et des arriérés de la dette et la date d'échéance ainsi que sur le différé d'amortissement du rééchelonnement. Une fois que les accords bilatéraux sont conclus, ce qui peut prendre assez longtemps, chaque organisme représentant le gouvernement concerné rétablit les crédits à l'exportation pour le pays débiteur visé.

L'entente du Club de Paris ne prend légalement effet qu'au moment de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux. Les accords individuels créancier/débiteur peuvent comprendre des dispositions plus souples, mais jamais plus sévères que celles convenues aux négociations du Club de Paris. Les taux d'intérêt et les frais relatifs aux dettes rééchelonnées sont fixés par chaque gouvernement créancier.



fonder leur stratégie de croissance sur de nouveaux emprunts à des taux d'intérêt flottants, même lorsque ces taux ont atteint des sommets inégaux.

Au cours des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, aussi bien les gouvernements des pays de l'OCDE que les institutions financières internationales, encourageaient les banques commerciales et les félicitaient même de jouer un tel rôle dans le recyclage des pétrodollars. Ils n'ont pas su prévoir ce qui arriverait.

Enfin, bien que les statistiques montrent que les pays en développement avaient accru le nombre de leurs emprunts auprès de banques étrangères bien avant le premier choc pétrolier de l'OPEP, il ne fait aucun doute que les énormes montants de pétrodollars déposés par les pays arabes de l'OPEP dans les banques occidentales et les problèmes de balance des paiements qu'ils ont causés dans les pays en développement importateurs de pétrole ont alimenté cette tendance aux prêts et emprunts excessifs.

Toutes les erreurs de jugement commises à ce moment-là s'inscrivaient sur la toile de fond de « l'euphorie inflationniste » occasionnée, comme M. Hockin l'a souligné, par la hausse continue du prix des produits de base. « Tous, prêteurs et emprunteurs, gouvernements, institutions financières et particuliers, se sont fait prendre au jeu en se fondant sur une telle inflation d'espoirs », croyant que le prix des produits de base « continuerait à augmenter indéfiniment », créant des conditions favorables au paiement de leur dette (13:9-10).

En outre, on a dit au Comité que l'une des raisons pour lesquelles les institutions financières publiques et privées n'avaient pas sonné l'alarme au sujet de l'ampleur croissante de l'endettement, était le fait qu'elles n'étaient pas bien renseignées. Un banquier en investissement de New York a dit au Comité que, pas plus tard qu'en 1982, la Banque mondiale chiffrait à 125 milliards de dollars le fardeau total de la dette du Tiers monde, alors qu'à son avis, cette dette était au moins deux fois et demie plus élevée. Abstraction faite des retards statistiques, la Banque n'incluait pas dans ses chiffres la dette à court terme, bien que les dettes à court terme aient été l'une des principales composantes des emprunts des grands pays débiteurs avant la crise. Bien plus, les chiffres publiés par la Banque des règlements internationaux à Genève sur les engagements des banques commerciales dans chaque pays, accusaient un retard appréciable, sans compter que les échéances des dettes de nombreux pays problèmes statistiques étaient confidentielles. M. Richard Erb, directeur général adjoint du FMI, a admis devant le Comité que les rapports statistiques auraient dû être plus précis et plus complets, touchant non seulement les données sur la dette mais également les données économiques générales. On voit, aujourd'hui, qu'il aurait fallu mettre en oeuvre des techniques plus efficaces de surveillance à l'échelle nationale et internationale. Les banques l'ont elles-mêmes reconnu explicitement, puisqu'elles ont, depuis, mis sur pied leur propre organisme, l'Institut de finances internationales, dont le mandat premier est de pallier ce manque d'information en recueillant des données sur les pays emprunteurs.

estime que les termes de l'échange des pays africains subsahariens importateurs de pétrole ont diminué en moyenne de 11 p. 100 entre 1980 et 1982. Comme les taux d'intérêt montaient en flèche, le service de la dette devenait extrêmement problématique, d'autant que les nouvelles sources de financement, tant privées que publiques, se tarissaient. Et la sécheresse qui a sévi dans de nombreux pays subsahariens n'a fait qu'aggraver la situation.

Pour les pays latino-américains comme pour d'autres grands emprunteurs, les mesures inopportunes de politique n'ont rien fait pour améliorer la situation: dépenses publiques inconsidérées et extravagantes, travaux agricoles peu rentables et investissements excessifs dans l'infrastructure. Pour certains pays, les importations d'armes épuisaient les liquidités, accaparant des capitaux qui auraient pu servir à stimuler la croissance économique. Dans la plupart des cas, l'engagement des banques commerciales dans ces pays n'était pas assez important pour compromettre leur stabilité financière. C'est sans doute ce qui explique qu'on se soit beaucoup moins attardé au problème de la dette des pays à faible revenu, même si pour eux, le fardeau était relativement plus lourd que pour les grands pays emprunteurs.

## Qui blâmer?

Face à un problème sérieux, on est naturellement porté à en chercher les causes et les responsables jettent souvent le blâme sur les autres, surtout lorsque des frais sont en jeu. Il n'est pas difficile avec le recul de voir que le système était truffé de failles.

Concernant les banques commerciales d'abord, plusieurs facteurs ont contribué à ce qui, par après, peut être considéré comme un volume excessif de prêts bancaires aux pays en voie de développement. Les banques recevaient en dépôt d'énormes sommes des pays arabes de l'OPBP et devaient les prêter à d'autres. Conscientes des importations profitables à réaliser dans de telles opérations, elles se sont livrées une vive concurrence et se sont disputées les parts de marché. Pour les banques américaines qui ont été les premières à s'engager, il était plus rentable de prêter aux pays du Tiers monde sur les marchés des eurodevises qui n'étaient pas régis par la réglementation bancaire américaine, et c'est donc sur ce marché que la plupart des prêts ont été consentis par la suite. Dans la mêlée, il semble que les banques n'aient pas évalué à leur juste valeur les risques que comportaient les prêts à des gouvernements et ont consenti plus de prêts que la prudence, après coup, ne l'aurait dicté. De plus, les prêts consortiaux ont permis de redistribuer les risques entre plusieurs banques, tout en poussant les banques principales à organiser des prêts de plus en plus importants. En outre, les taux d'intérêt flottants assortis à ces prêts donnaient aux banques le sentiment qu'elles ne couraient aucun risque.

De leur côté, les pays emprunteurs ont été à la fois les victimes de la conjoncture économique générale, marquée par une récession mondiale, des taux d'intérêt élevés, une baisse des prix des produits de base, et les auteurs de leurs propres difficultés en raison des mesures inadéquates qu'ils ont adoptées chez eux, et notamment la surevaluation de leurs devises qui a entraîné une hausse des importations et une baisse des exportations et fait fuir d'énormes montants de capitaux dont ils auraient eu bien besoin. Beaucoup d'entre eux continuaient à

incapables de faire face à leurs obligations, 47 pays débiteurs négociaient avec les banques et les créanciers gouvernementaux un rééchelonnement de leur dette.

La décision prise par le Mexique en août 1982 provoqua stupeur et consternation, et déclencha presque instantanément un gel des prêts bancaires aux pays d'Amérique latine et à de nombreux pays d'Europe de l'Est. Les prêts aux pays débiteurs représentaient une proportion dangereusement élevée du portefeuille de nombreuses banques privées et la part de ces montants en regard de leur actif total était alarmante.

## Les pays en voie de développement à faible revenu

Avant la crise de 1982, les pays à faible revenu avaient connu des pressions extérieures semblables à celles des débiteurs à revenu intermédiaire: les deux flambées des prix des produits de base dans les années soixante-dix, les deux chocs pétroliers qui ont fait monter en flèche le prix de ce produit, l'essoufflement des économies des pays industrialisés, l'inflation galopante et, enfin, la grave récession généralisée de 1981 et de 1982.

Devant la hausse du prix de l'énergie importée après 1973, ces pays ont cherché de nouvelles sources de financement (APD), l'une de leurs sources traditionnelles, n'arrivait plus à répondre à leurs besoins. Selon une étude du Commonwealth, les rentrées de capitaux dont ces pays avaient bénéficié dans le cadre de l'APD avaient augmenté de 54 p. 100 entre 1975 et 1982, mais leur valeur réelle avait, en fait, diminué. Sans leur recherche de fonds autres que ceux de l'APD et des institutions multinationales ou d'organismes privés de mise en valeur des richesses naturelles, les pays à faible revenu se sont de plus en plus tournés vers les crédits à l'exportation et vers les banques commerciales désireuses de recycler les excédents de l'OPEP. Tout comme les emprunteurs à revenu moyen, ils étaient séduits par des prêts bancaires offerts à des taux d'intérêt réels négatifs. Entre 1972 et 1982 donc, et même si cela ne représentait pas des sommes considérables en chiffres absolus, les pays à faible revenu, dont ceux de l'Afrique subsaharienne, ont résolument opté pour les marchés de capitaux et l'endettement aux conditions du marché. Selon une étude de la Banque mondiale, les emprunts contractés par les pays de l'Afrique subsaharienne sur les marchés financiers privés ont décuplé entre 1972 et 1979, augmentant à un rythme annuel de 40 p. 100, passant de 1 à 10 milliards de dollars. En 1982, ces emprunts avaient atteint 36 p. 100 du total de leurs emprunts, soit 18 milliards de dollars.

Bien que leur portefeuille de prêts fut composé différemment, comportant moins de prêts bancaires, les pays à faible revenu ont été touchés tout aussi durement que les grands emprunteurs par le deuxième choc pétrolier et la récession subéquente. Car même si une partie relativement plus importante de leur dette était constituée de prêts accordés au titre de l'APD ou par des institutions multilatérales à des taux d'intérêt fixes et avantageusement bas, il leur était particulièrement difficile de rembourser cette dette, ainsi que leurs dettes bancaires contractées sur les marchés financiers privés, par leurs seules exportations, constituées essentiellement de produits de base. Leurs exportations diminuaient, en effet, tant en volume qu'en valeur en raison de la récession mondiale. Mais, facteur plus grave encore, une étude de la Banque mondiale



## 14 Affaires étrangères

Le problème de la fuite des capitaux que connaissaient notamment certains grands pays débiteurs d'Amérique latine est venu aggraver une situation déjà critique. D'importantes sommes empruntées ont été réexportées par des citoyens qui avaient perdu confiance en l'économie de leur pays. Parmi les facteurs suscitant une fuite excessive de capitaux, mentionnons un taux de change trop élevé, qui diminue le prix relatif des importations et rend les exportations non compétitives, un taux élevé d'inflation, qui mine la valeur de l'argent, des taux d'intérêt réels négatifs qui détournent les citoyens de l'épargne et, d'une façon générale, une conjoncture économique peu propice à des investissements intérieurs productifs. Le niveau excessif du taux de change a été, en l'occurrence, le plus insidieux de ces facteurs, puisqu'il a suscité des anticipations de dévaluation et favorisé les fuites de capitaux aux fins de spéculation. Selon certaines études, la fuite des capitaux représentait, en 1983, les deux tiers de la dette extérieure du Venezuela et près du tiers de celles de l'Argentine et du Mexique. La Banque mondiale a calculé qu'entre 1979 et 1982, 70 milliards de dollars au total sont sortis du Venezuela, de l'Argentine et du Mexique, tandis que les rentrées de capitaux se sont élevées à 100 milliards de dollars. La dette extérieure du Mexique n'aurait été, à la fin de 1985, que d'environ 20 milliards de dollars, au lieu de 100 milliards, n'eût été la fuite des capitaux.

## La crise s'amplifie

Bien que les pays arabes de l'OPBP aient déposé d'importantes sommes à l'étranger en 1980, ils n'ont fait pratiquement aucun dépôt en 1981 et, en 1982, ils ont même retiré 16,5 milliards de dollars de leurs dépôts en eurodevises. Ce revirement marqué semble cependant avoir été compensé par un afflux de nouveaux dépôts dans les banques commerciales: les prêts nationaux et les prêts entre pays de l'OCDE favorisés par des taux d'intérêt sans précédent et les énormes transferts de capitaux exportés.

Dans un premier temps, les problèmes de remboursement dus à la hausse des taux d'intérêt réels n'ont donc pas conduit les créanciers à remettre en question la solvabilité de leurs débiteurs. En fait, de décembre 1979 à décembre 1980, alors que la devise argentine était très surévaluée, les banques américaines ont accru de 42 p. 100 leurs prêts à ce pays, et au cours des six premiers mois de 1982, juste avant la crise mexicaine, elles augmentaient leurs prêts à ce même pays à un rythme annuel de 34 p. 100.

En 1982, tous ces facteurs défavorables, externes et internes, se sont conjugués. À l'extérieur, la récession internationale, les taux d'intérêt élevés, les répercussions du deuxième choc pétrolier et l'effondrement des prix des autres produits de base ont posé de nouveaux problèmes à un bon nombre de pays en voie de développement. Et dans les pays emprunteurs eux-mêmes, l'adoption de mesures inadéquates, notamment une politique d'emprunts massifs malgré les taux d'intérêt élevés et la baisse des exportations, ont aggravé la situation. Enfin, en août 1982, le Mexique a été obligé de décréter un moratoire sur le service de sa dette. Il ne pouvait plus obtenir de prêts suffisants pour rembourser le capital et les intérêts des prêts qui venaient à échéance. La dette totale du Mexique dépassait à l'époque 80 milliards de dollars, dont 30 p. 100 environ devaient être remboursés dans un délai de un an. Et ce pays n'était que l'un des nombreux pays en voie de développement aux prises avec de semblables difficultés. En 1983,



juste titre, joué un rôle prépondérant dans le financement des déficits des pays en développement et s'était particulièrement distingué ».

Après le deuxième choc pétrolier de 1979, les pressions inflationnistes sur les pays de l'OCDE se sont fortement intensifiées, aggravant du même coup leurs problèmes de balances des paiements. Nombre d'entre eux ont alors décidé d'adopter des politiques monétaires restrictives. Ces décisions ont déclenché une grave récession, voire une crise selon certains, qui a entraîné un ralentissement de la croissance économique du monde industrialisé, parfois même une croissance négative, accompagnée en 1981 et en 1982 d'une montée en flèche des taux d'intérêt. Les emprunts massifs qu'ils ont contracté ont rendu de nombreux pays en voie de développement très vulnérables à la brusque hausse de ces taux.

Cette situation a causé à de nombreux pays du Tiers monde, lourdement endettés, de graves problèmes économiques dont ils ne sont pas encore remis. Sur les marchés mondiaux, la demande de produits autres que le pétrole s'est effondrée. Le prix des produits de base, principale source de devises étrangères pour bon nombre de pays, a chuté de 27 p. 100 en 1981 et en 1982. Dans bien des cas, la surévaluation des devises a entraîné une forte poussée des importations, les marchands étrangers paraissant moins chers. La baisse des exportations et la forte croissance des importations ont gravement détérioré l'équilibre de la balance des paiements de nombreux pays débiteurs, dont plusieurs se sont retrouvés dans l'impossibilité d'honorer leurs dettes. Les intérêts sur les dettes antérieures augmentaient rapidement, les taux d'intérêt américains atteignant des sommets sans précédents. Compte tenu du fait que 80 p. 100 des dettes contractées avec les banques étaient libellées en dollars américains et qu'une partie importante d'entre elles était assujettie à des taux flottants, les coûts du service de la dette avaient, eux aussi, augmenté en proportion.

Ces facteurs externes n'ont pas été les seules explications de la crise. Les pays débiteurs ont, quant à eux, avivé la crise par leurs politiques intérieures et leurs décisions. Des banquiers et des représentants ont indiqué au Comité qu'un certain nombre de gouvernements emprunteurs avaient mal géré leurs économies et pris des mesures de politique intérieure peu judicieuses; qu'une surévaluation de la devise vénézuélienne pendant vingt ans, par exemple, avait été à l'origine d'une fuite massive de capitaux; que les mesures inflationnistes mises en oeuvre au Mexique et au Brésil avaient miné la compétitivité internationale de ces pays et enfin, que l'Argentine et le Mexique avaient aggravé leurs problèmes en soutenant des entreprises d'Etat non rentables. Sous-estimant la portée et la durée de la crise qui s'annonçait, un grand nombre de pays ont préféré adopter des politiques favorisant la consommation, au lieu de prendre les mesures de redressement qui s'imposaient. Une bonne partie des capitaux disponibles ont servi à financer des industries inefficaces, étatiques ou subventionnées, tandis que, dans certains cas, les dépenses militaires ont absorbé des fonds qui auraient pu être utilisés de façon productive.\*

\* Parallèlement, si l'on en croit une étude de la Banque mondiale, une grande partie des emprunts contractés par les pays en voie de développement dans les années soixante-dix avait été bien utilisée, servant à stimuler la croissance économique. En fait, le taux de croissance de ces pays au cours de cette période dépassait celui du groupe des pays de l'OCDE.

canaliser une partie des surplus d'argent de l'OPBP vers les pays en développement importateurs de pétrole, de façon à éviter le risque d'une spirale déflationniste dans l'économie mondiale. Mais M. Hockin a indiqué au Comité que les institutions financières internationales n'étaient pas en mesure de faire face à l'importance des nouveaux arrangements de paiement requis par les pays en voie de développement. On aurait pu, entre autres solutions, inviter quelques pays de l'OPBP à augmenter leur contribution au FMI, mais certains membres établis importants du Fonds écartaient cette idée, craignant que leur pouvoir de vote soit amoindri au profit de celui des pays de l'OPBP. D'ailleurs, M. Hockin a signalé que « l'accumulation des capitaux était si massive et si rapide qu'on ne pouvait se permettre d'attendre l'issue du lent processus de la négociation de nouvelles ententes au sein des institutions internationales » (13:7).

C'est pourquoi le FMI était favorable à ce que les banques commerciales continuent à recycler les excédents de l'OPBP en vue de maintenir l'activité économique et les échanges mondiaux. M. Johannes Witteveen, alors directeur général du FMI, a explicitement approuvé le recyclage des pétrodollars par les banques privées :

Les marchés privés ont un rôle essentiel à jouer en ce domaine, car ce sont en grande partie eux qui vont permettre de financer d'éventuels déséquilibres de balance des paiements... On peut s'attendre que le marché des eurodépôts soit, à cette occasion, le principal véhicule utilisé. Ce marché, en effet, a tous les moyens désirés pour permettre l'échange de volumes d'argent importants et il offre en outre la souplesse et l'anonymat voulus par les prêteurs.

Les milieux bancaires n'ont pas d'embûche cherché conseil auprès des institutions financières internationales. À l'époque, ils se fiaient en effet aux garanties des États et n'assortissaient leurs prêts que de conditions minimales, contrairement à de nombreux prêts gouvernementaux. Et c'est précisément cette caractéristique qui les rendait d'autant plus intéressants aux yeux des emprunteurs.

Même si on insiste beaucoup aujourd'hui sur le fait que les banques commerciales s'étaient mises à prêter allégrement au cours de cette période, allant même jusqu'à insister auprès des pays en voie de développement pour qu'ils acceptent leurs offres de prêts, il faut se souvenir qu'à cette époque leurs démarches avaient été fermement approuvées, voire encouragées, par les gouvernements des pays industrialisés. L'administration américaine en particulier considérait les banques commerciales comme le meilleur moyen de transférer rapidement les pétrodollars aux pays en voie de développement. Plusieurs autorités bancaires canadiennes ont révélé au Comité qu'elles étaient personnellement au courant du fait que les dirigeants du Département d'État et du Trésor américains avaient fait pression sur la communauté bancaire internationale pour qu'elle intervienne et accepte « la responsabilité première de canaliser la masse des nouveaux pétrodollars » (Hockin 13:7). Le secrétaire américain au Trésor a déclaré à l'occasion d'une réunion du FMI en 1979 que « nous reconnaissons tous que les marchés privés seront, dans l'avenir comme dans le passé, les instruments les plus importants du transfert des fonds des pays excédentaires aux pays déficitaires. » En Grande-Bretagne, deux chanceliers de l'Échiquier, M. Denis Healey et sir Geoffrey Howe, avaient tour à tour applaudi, à l'époque, le rôle des banques commerciales dans le financement des déficits du Tiers monde. En septembre 1977, M. Healey déclarait à la réunion annuelle du FMI que « jusqu'à présent, le système bancaire commercial avait, et à

TABLEAU 1

Prêts annuels des banques commerciales  
aux pays en voie de développement entre 1972 et 1984  
(en milliards de dollars, aux prix et aux taux de change de 1983)

	1972	1973	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
À long terme	10,46	18,27	17,84	21,63	20,51	25,93	20,16	21,57	29,19	25,89	54,00*	24,00*
À court terme					21,17	19,27	16,40	24,39	21,40	14,94	- 19,00	- 6,00
Prêts bancaires totaux					41,68	45,20	36,56	45,96	50,59	40,83	35,00	18,00

\* Ce montant englobe un volume important de dettes à court terme rééchelonnées.  
Source: OCDE, Rapport de 1985 du CAD.

déposer l'argent dans les banques, laissant à ces dernières le soin d'acheter les instruments gouvernementaux. Peut-être craignaient-ils de devenir des otages de l'Etat s'ils détenaient trop de titres gouvernementaux (13:8).

Le Rapport sur le développement dans le monde publié par la Banque mondiale en 1985 a lui aussi analysé ces placements de l'OPEP et a fait à leur sujet les remarques suivantes :

Après la première hausse des prix du pétrole, 50 p. 100 environ des placements ont été effectués sous forme de dépôts bancaires, principalement sur les marchés des eurodépôts. Après la deuxième hausse, cette proportion a été de 61 p. 100. Dans l'un et l'autre cas, les membres de l'OPEP ont ensuite progressivement diversifié leur portefeuille en plaçant leurs excédents dans des actifs moins liquides, à rendement plus élevé. Leur préférence initiale pour des actifs hautement liquides tenait, d'une part, au fait qu'ils n'avaient pas immédiatement pris conscience de l'ampleur qu'allait revêtir l'excédent et, d'autre part, au fait qu'ils n'ont peut-être pas pu s'informer rapidement des différentes possibilités d'investissement à long terme (page 89).

M. Hockin a précisé au passage que ces pays, récemment enrichis par le pétrole, n'étaient pas « pour autant prêts à accepter les responsabilités inconnues et inhabituelles inhérentes à leur nouvelle prospérité » (13:7). En fait, même s'il est vrai que les pays de l'OPEP ont accordé peu de prêts commerciaux directs aux pays du Tiers monde, ils ont fourni d'importantes sommes au titre de l'aide publique, à des taux de faveur, principalement par l'entremise des diverses institutions multilatérales.

Quoi qu'il en soit, les sommes énormes déposées par les pays arabes de l'OPEP dans les banques commerciales des pays industrialisés ont forcé ces dernières à leur trouver des débouchés. Les investisseurs arabes ont ainsi évité les problèmes causés depuis par les prêts bancaires consentis à des pays du Tiers monde. La plupart des prêts arabes sont donc des investissements sûrs.

Les autorités monétaires internationales, qui, à l'époque, étaient en général favorables aux prêts accordés par des banques, cherchaient également comment



fonction de l'évolution des taux courants. Ainsi, les banquiers étaient toujours assurés de réaliser un profit, quel que soit le niveau des taux d'intérêts.

À cet égard, les prêts consortiaux, consentis conjointement par plusieurs banques, ont eu un rôle à jouer. Cette forme de prêts était, pour les banques dirigeantes responsables de la négociation, de l'organisation et de la gestion des prêts, l'occasion d'obtenir d'importants honoraires. Malheureusement, comme le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE l'a souligné dans son rapport de 1985:

Il semble que la formule même du consortium ait incité les banques à moins fonder leurs décisions en matière de prêt sur une évaluation objective des risques, dans la mesure où les commissions et les marges des prêteurs et des participants aux prêts consentis à des pays en voie de développement dépendaient du volume de l'opération, et non de considérations liées à une limitation prudente des risques ou aux politiques suivies par les pays emprunteurs. (p. 167)

Bien que les grandes banques commerciales américaines aient été les premières à accorder des prêts aux pays en voie de développement, les banques canadiennes, européennes et japonaises leur ont emboîté le pas. Par la suite, des centaines de petites banques américaines régionales ont été incitées à se regrouper, elles aussi, en consortium de prêts. Comme le montrent les statistiques présentées au chapitre suivant, les banques canadiennes ont participé avec enthousiasme à cette recrudescence de prêts, « emportées par la fièvre des dépôts et prêts internationaux », selon M. Alan Hockin, ancien vice-président administratif—Investissements, à la Banque Toronto-Dominion, qui s'est lui-même occupé de prêts bancaires. Rétrospectivement, il admet que les banques semblent avoir « été beaucoup trop généreuses à l'égard de ces dépôts et de ces prêts » (13:8).

Outre les importants prêts bancaires à long terme signalés à l'époque, on constate à partir des données statistiques publiées depuis que les banques ont également été très actives dans le domaine des prêts à court terme, puisque leur montant était à peu près égal à celui des prêts à long terme consentis (Voir Tableau 1). La plupart de ces prêts n'ont en fait été dévoilés qu'au moment des négociations de rééchelonnement de 1982 et 1983, et il n'existe aucune estimation du montant des prêts à court terme consentis avant 1977. Comme l'indique le rapport de 1985 du CAD, avant 1977, « les prêts à court terme... n'ont pas été surveillés et encadrés comme ils auraient dû l'être par les autorités des pays prêteurs et emprunteurs, ou par les responsables des établissements bancaires. » (p. 167)

Les pressions exercées sur les banques pour qu'elles trouvent de nouveaux emprunteurs étaient d'autant plus fortes que les pays arabes de l'OPEP ont, dans un premier temps, déposé leurs surplus qui s'accumulaient rapidement dans les banques des pays de l'OCDE, et en grand partie à très court terme. Il s'agissait parfois de montants énormes. M. Hockin a indiqué au Comité qu'on avait voulu confier à sa banque « de très imposants dépôts, de l'ordre dans certains cas de 1 milliard de dollars, et plus » (13:8). Il a donné de la préférence accordée aux dépôts bancaires l'explication suivante :

Les pays du Moyen-Orient avaient une forte tendance à privilégier les dépôts et les placements bancaires garantis, même lorsque l'emprunteur était en fait le gouvernement d'un pays industrialisé occidental... Ils disaient qu'ils préféraient



explique en partie pourquoi certains pays, même les exportateurs de pétrole comme le Venezuela et l'Indonésie, ont beaucoup emprunté à la fin des années soixante-dix. Le coût élevé du matériel importé pour mettre les ressources énergétiques en valeur et développer l'infrastructure a également joué un rôle dans l'augmentation de la dette dans ces pays.

En ce qui concerne les banques commerciales, la décision de l'OPEP d'exploiter son pouvoir et de pousser les prix du pétrole à la hausse, amassant ainsi d'énormes surplus qui ont reçu le nom de pétrodollars, devait créer une situation nouvelle. Les principaux pays exportateurs de pétrole ont déposé une grande partie de leurs énormes revenus excédentaires dans les banques des pays industrialisés, forçant ces dernières à « recycler » ces nouveaux fonds. Les banquiers se sont mis, à leur tour, à prêter une bonne part de ces dépôts aux pays du Tiers monde importateurs de pétrole, qui devaient faire face à la hausse du prix de ce combustible. À mesure que la décennie avançait, les prêts consentis devenaient de plus en plus importants. Pour les banquiers, la forte augmentation du prix des produits de base, la croissance continue des économies de la plupart des pays en développement et l'amélioration de l'état des comptes courants créaient des conditions telles que les prêts aux pays du Tiers monde étaient considérés comme de la bonne gestion bancaire. Les taux d'intérêt réels demeurant peu élevés et l'inflation contribuant à réduire le fardeau de la dette, les risques associés à ces prêts paraissaient tout à fait raisonnables.

À mesure que la masse des pétrodollars augmentait, les banques se sont livrées dans le Tiers monde à une concurrence plus vive. M. David Ibarra, ministre des Finances du Mexique jusqu'en 1982, a déclaré: « À cette époque, plusieurs banquiers étaient à mes trousses, voulant à tout prix m'avancer plus d'argent. » (8:25) \* Au cours de son mandat ministériel, les prêts de son pays avaient, en fait, augmenté de quelque 30 milliards de dollars. Les grandes banques américaines donnaient l'exemple, encouragées par le fait que les prêts consentis à partir des importants dépôts bancaires en euros, où la plupart des sommes de l'OPEP étaient placées, échappaient à la réglementation des autorités américaines. Elles pouvaient notamment consentir des prêts à des clients situés en dehors des États-Unis sans avoir à constituer des réserves ne portant aucun intérêt. L'opération se révélait par conséquent plus profitable. \*\*

Un des témoins du Comité, William Cline, de l'*Institute for International Economics*, a écrit qu'à l'époque, « certains banquiers éminents affirmaient que les prêts consentis à des États souverains ne comportaient aucun risque parce que les pays ne disparaissent pas ». \*\*\* Pour éviter que les taux d'intérêt n'augmentent et ne réduisent du même coup leur marge de profit, soit « l'écart » entre les taux d'emprunt et les taux consentis à leurs déposants, les banques ont opté pour des prêts à taux « flottants » prévoyant un rajustement périodique des taux d'intérêt en

\* Les numéros en fin de citation renvoient aux délibérations du Comité et aux témoignages recueillis au cours de la première session de la trente-troisième législature (1984-1986). Le premier chiffre renvoie au numéro du fascicule, le deuxième à la page.

\*\* La réglementation américaine exige des banques qu'elles laissent en dépôt à la Banque fédérale des réserves ne portant pas intérêt et qui soient équivalentes aux dépôts dans leurs succursales américaines ou aux prêts consentis à leurs clients américains. Mais comme les banques n'avaient pas à constituer de réserves pour les fonds en euros prêtés à des clients à l'extérieur des États-Unis, il est devenu plus avantageux pour elles de prêter à l'étranger qu'au pays.

\*\*\* *International Debt and the Stability of the World Economy*, p. 99.

Pour tenir compte de ces variations, certains éléments du contexte de la crise seront examinés en deux temps, puisque l'on envisagera d'une part le cas des pays en voie de développement à revenu intermédiaire et d'autre part, celui des pays en voie de développement les plus pauvres. La démarcation entre ces deux groupes a souvent fluctué au gré de la conjoncture, surtout depuis que les banques commerciales ont progressivement augmenté leurs prêts aux pays de la deuxième catégorie.

### Les pays en voie de développement à revenu intermédiaire

Les prêts des banques commerciales aux pays du Tiers monde ont connu une très forte augmentation au cours des années soixante-dix. Contrairement à une opinion répandue, cette hausse n'était pas liée au départ à l'augmentation soudaine des prix du pétrole de l'OPEP en 1973-1974, mais plutôt à l'envol du prix des produits de base en 1972-1973. Et les prêts bancaires semblent avoir suivi une courbe semblable en 1976-1978, également à la suite d'une hausse du prix des produits de base et avant le deuxième choc pétrolier de 1979.

Néanmoins, même s'il faut admettre que l'accroissement spectaculaire des prêts bancaires aux pays en voie de développement n'est pas directement lié aux mesures prises par le cartel pétrolier de l'OPEP après la guerre du Kippour de 1973, il ne fait aucun doute qu'à la suite de la hausse des prix du pétrole, de nombreux pays en voie de développement se sont mis à emprunter massivement. On a estimé qu'entre 1973 et 1982, les importations de pétrole ont coûté aux pays en voie de développement non exportateurs de pétrole un surplus de 260 milliards de dollars\*. Pour éponger les importants déficits de leur balance des paiements, ces pays avaient donc un grand besoin de devises étrangères. Mais une fois épuisées les réserves accumulées pendant la hausse des prix des produits de base de 1972-1973, les pays en voie de développement du monde entier, spécialement ceux d'Amérique latine, se sont de plus en plus tournés vers les banques commerciales étrangères pour obtenir le financement extérieur dont ils avaient besoin.

De nombreux pays emprunteurs ont négligé cependant d'adhérer à des politiques monétaires et budgétaires prudentes. Alors qu'ils auraient dû favoriser l'épargne intérieure et les afflux de capitaux étrangers ou rapatriés, nombre d'entre eux ont adopté des politiques opposées, débouchant sur le contrôle des prix, l'octroi de subventions et des taux de change trop élevés. Ces mesures ne pouvaient qu'accroître la pression sur la balance des paiements, ce qui, par ricochet, a nécessité de nouveaux emprunts auprès des banques étrangères.

Compte tenu de la situation de l'époque, il était cependant facile pour les pays emprunteurs d'obtenir du crédit à bon marché. L'inflation augmentait alors généralement plus vite que les taux d'intérêt sur les emprunts. En fait, de 1973 à 1979, les taux d'intérêt réels ont été presque nuls, voire négatifs dans certains cas. Ce phénomène, associé à la chute du dollar, a rendu les emprunts avantageux et il

\* William R. Cline, *International Debt: Systemic Risk and Policy Responses*. Le montant de 260 milliards de dollars ne comprend pas les frais d'intérêt courus sur les montants empruntés pour payer les importations annuelles de pétrole.

## Chapitre I

### ORIGINES ET GESTION DU PROBLÈME DE LA DETTE

La crise de l'endettement a donné lieu à des interprétations et à des approches très différentes. Les témoignages et les commentaires sur ses origines ont presque tous fait ressortir l'interaction constante et complexe de divers facteurs tant internes qu'externes, ce qui ne fait que souligner l'interdépendance croissante des économies du monde au cours des années soixante-dix et quatre-vingt.

Avant d'entamer notre étude, certaines mises en garde s'imposent à l'intention des lecteurs. Il faut d'abord reconnaître qu'il est normal pour les pays en voie de développement d'emprunter à l'étranger. Ce phénomène comporte d'ailleurs des avantages mutuels tant pour les débiteurs que pour les créanciers. Le Canada a dû, lui aussi, en faire autant pour édifier son infrastructure et se doter des biens d'équipement nécessaires à l'accroissement de sa production et de ses ventes à l'étranger, facilitant en dernière analyse le service de sa dette. De nos jours, nombreux sont les pays en voie de développement qui empruntent à l'étranger pour développer leur économie et être en mesure d'honorer leurs dettes. Certains pays, cependant, ont des difficultés à rembourser leurs emprunts, soit parce que leurs politiques économiques sont inadéquates, soit parce qu'ils sont victimes de la conjoncture économique mondiale.

La situation des débiteurs du Tiers monde varie considérablement d'un pays à l'autre. Certains d'entre eux, comme la Corée du Sud, ont beaucoup emprunté aux banques commerciales des pays de l'OCDE, mais exportent suffisamment pour être en mesure d'assurer le service de leur dette sans trop de difficulté. D'autres, comme l'Inde, qui ont relativement peu emprunté, ne sont pas particulièrement éprouvés. À l'autre extrême, on trouve des pays à faible revenu, principalement en Afrique, mais également en Asie, dans les Antilles et en Amérique latine, qui sont, à toutes fins utiles, incapables d'honorer leurs dettes, essentiellement constituées de prêts gouvernementaux ou de dettes garanties par des gouvernements, comprenant des crédits à l'exportation et des montants accordés dans le cadre de l'aide publique au développement sous forme de prêts à faible taux d'intérêt. Enfin, un certain nombre de pays en voie de développement à revenu intermédiaire, principalement en Amérique latine, ont emprunté massivement aux banques commerciales ces dernières années et ont dû solliciter de leurs créanciers certains allègements. Le problème de la dette est largement attribuable à ce dernier groupe de pays.





# ÉTAT DE LA QUESTION

## PARTIE I



chapitre 9 termine ce survol de la situation par les conclusions générales du Comité sur la gestion du problème de la dette. On trouve à l'Annexe A une brève description de la structure des différentes institutions financières internationales et du rôle que le Canada joue dans chacune d'entre elles.

Le problème de la dette est étroitement lié à l'environnement macro-économique, où des événements subits ont parfois une incidence majeure. Les changements de politique économique décidés par les pays de l'OCDE et les actions des pays en développement peuvent aussi influencer sur le cours des événements. L'exemple le plus frappant en est la chute du prix du pétrole survenue en 1986, qui a profondément modifié la capacité de pays comme le Mexique, le Venezuela et le Nigéria à honorer leurs dettes et en aidant les autres pays en développement importateurs de pétrole à s'acquitter de leurs obligations. Par ailleurs, une baisse de 1 p. 100 des taux d'intérêt peut réduire le fardeau annuel du service de la dette des pays en voie de développement de 4 milliards\* de dollars par an. Le niveau de l'activité économique dans les pays industrialisés et l'ampleur des nouvelles mesures protectionnistes adoptées ont également d'importants effets sur la situation de leurs débiteurs. Enfin, la détermination avec laquelle les pays en développement mettent en œuvre des politiques d'ajustement peut aussi avoir sur le climat économique de sérieuses répercussions.

Compte tenu de ces différentes variables, le Comité reconnaît qu'il n'existe pas de solution unique au problème de l'endettement. Il se garde bien par conséquent de tirer des conclusions catégoriques, mais préconise une hausse substantielle des fonds accordés aux pays débiteurs par l'entremise des organisations internationales et des gouvernements créditeurs. Le Comité soutient néanmoins que le problème est bien plus grave qu'on ne le reconnaît généralement et qu'il convient de remanier la stratégie actuelle de gestion de la dette. Pour cette raison, et également parce que le Canada apprécie particulièrement les solutions multilatérales, le Comité estime que le gouvernement du Canada et les autres pays créditeurs devraient s'engager plus activement et directement dans ce dossier. Il suggère en particulier que le temps est peut-être venu d'instaurer un dialogue entre pays créditeurs et pays débiteurs, et il propose à cet égard la création d'un petit comité consultatif international sur le problème de la dette.

\* Comme les statistiques de l'endettement mondial sont normalement calculées en dollars américains, tous les chiffres du rapport sont exprimés dans cette devise, sauf indication contraire.

Dans le chapitre 1 du présent rapport, le Comité expose les origines du problème de l'endettement du Tiers monde. Entre le milieu des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt, les banques commerciales des pays industrialisés, devenues le principal véhicule de recyclage des pétrodollars, ont multiplié par dix le montant de leurs prêts aux pays en développement à revenu intermédiaire. La situation a changé du tout au tout en 1982, lorsque le Mexique s'est retrouvé dans l'incapacité d'honorer sa dette. Depuis cette crise mexicaine, les banques ont été contraintes de rééchelonner un grand nombre de leurs prêts et de rallonger les périodes de remboursement. Aujourd'hui, elles se trouvent dans une situation qui leur est inhabituelle et à laquelle il n'existe aucune issue rapide et facile.

En octobre 1985, le gouvernement américain donnait un nouvel élan aux efforts visant à résoudre la crise de l'endettement international en proposant que les banques commerciales et les institutions financières internationales adoptent une nouvelle politique de prêts, qui favorise la croissance économique dans les pays du Tiers monde et qui soit adaptée aux mesures prises par les pays débiteurs en vue de stabiliser leur situation monétaire et de renforcer leur contrôle budgétaire. Le chapitre 1 examine cette initiative, couramment appelée le plan Baker, et cherche à en évaluer les répercussions et les lacunes. Il se termine par une analyse de l'important rééchelonnement de dette négocié avec le Mexique en 1986.

La dimension actuelle du problème est exposée au chapitre 2. Pour les milieux bancaires, le cœur du problème se situe en Amérique latine. Dix des quinze pays en développement cités par le gouvernement américain en octobre 1985 à Séoul, à l'occasion du lancement de son nouveau plan de règlement du problème de l'endettement du Tiers monde, étaient en effet des pays d'Amérique latine, notamment les quatre principaux emprunteurs, à savoir l'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela.

Mais le problème est loin d'être limité aux seules préoccupations des banques commerciales. De nombreux pays en développement parmi les plus pauvres, en particulier en Afrique subsaharienne, ont des obligations de remboursement relativement plus lourdes que celles des pays latino-américains les plus endettés. Même si la situation de ces pays ne menace pas vraiment le système financier international, compte tenu du fait qu'en termes absolus aussi bien que relatifs, les dettes des banques commerciales dans cette région restent limitées. Leurs difficultés en matière de remboursement n'en sont pas moins énormes. Le chapitre 2 se termine sur le constat que le cas de ces pays pose à la communauté internationale un dilemme des plus insolubles.

Le chapitre 3 analyse les répercussions pour le Canada de cette gigantesque dette internationale : conséquences pour les banques commerciales; pertes directes et indirectes en termes de commerce, et danger de voir le fardeau du service de la dette devenir pour les fragiles démocraties du Tiers monde un facteur de menace.

Dans les cinq chapitres suivants, les auteurs examinent la manière dont chacun des principaux protagonistes de cette situation pourrait contribuer à résoudre ce problème. On y expose des actions et des mesures pour les pays débiteurs, les institutions financières internationales, les pays arabes de l'OPEP, les banques commerciales et les gouvernements créditeurs (OCDE), y compris le Canada. Le



## INTRODUCTION

Le moratoire décrété par le gouvernement du Mexique en août 1982 sur le service de sa dette extérieure a frappé de stupeur la communauté internationale, forcée alors de reconnaître que l'économie mondiale était confrontée à un problème grave et généralisé, à savoir l'augmentation constante, depuis une dizaine d'années, de la dette extérieure des pays en voie de développement.

Jusqu'au premier choc pétrolier de 1973, les prêts internationaux des pays du Tiers monde étaient beaucoup plus modestes et bien plus faciles à gérer. Dans son rapport, *Partners in Development*, la Commission de la Banque mondiale, dirigée alors par l'ancien premier ministre Pearson a consacré un chapitre entier au problème de la dette. Paru en 1969, cet ouvrage envisageait essentiellement le problème du service de la dette des pays à faible revenu en comparaison de l'aide publique au développement. Dans un paragraphe qui, dix-huit ans après, n'a rien perdu de son actualité, les auteurs mettaient leurs lecteurs en garde contre le danger de voir apparaître, à l'avenir, des « situations de dette incontrôlables », susceptibles d'avoir sur les relations internationales des répercussions graves (page 153).

Entre le déclenchement de la crise mexicaine et le mois de décembre 1985, quelque 60 pays en voie de développement endettés ont dû demander des reports ou des modifications des modalités de remboursement des intérêts ou du principal de leur dette. On a, pendant cette période, gagné du temps et écarté temporairement la menace d'une crise du système financier international. Mais la situation s'est néanmoins détériorée considérablement dans certains pays débiteurs. Cinq ans plus tard, ils sont plus endettés que jamais, aux prises avec une stagnation économique et des troubles sociaux. En outre, le plus important débiteur, à savoir le Brésil, avait tellement de difficultés au début de 1987 qu'il a suspendu le paiement des intérêts sur l'essentiel de son énorme dette. On reconnaît aujourd'hui qu'il ne s'agissait pas, comme on le croyait alors, d'un manque de liquidités à court terme, mais d'un problème à long terme, mettant en cause la solvabilité même de certains pays en voie de développement.

Bien que le problème de l'endettement soit d'envergure mondiale, il revêt pour le Canada une importance particulière, les banques commerciales nationales étant très engagées dans les opérations internationales de prêt, et en raison du grand intérêt que le Canada attache à la viabilité des systèmes financier et commercial internationaux, et au développement du Tiers monde.

dernière et la signature de l'accord final avec les banques commerciales a été différée à plusieurs reprises. À l'automne de 1986, alors que l'on croyait être sur la voie d'une amélioration, la situation du Brésil s'est brusquement détériorée, un pays débiteur avec une dette de 100 milliards de dollars. En février 1987, le Brésil suspendait le paiement des intérêts de la plupart de ses dettes commerciales, mettant la communauté financière internationale devant son plus grave défi depuis le moratoire décidé par le Mexique sur ses paiements d'intérêts en 1982. Certes, la stratégie adoptée depuis cinq ans face au problème de la dette n'a pas eu les résultats escomptés, mais quoi qu'il en soit, il va être difficile de parvenir à un consensus sur l'orientation à prendre à partir de maintenant. Les négociations à ce sujet, qui ne se sont pas encore ouvertes, promettent d'être ardues; le choix lui-même des participants donne lieu à une vive controverse.

## PREFACE

Le 29 octobre 1985, le Sénat adoptait un ordre de renvoi autorisant le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement, y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement.

Au cours de l'hiver 1985 et du printemps de 1986, le Comité a entendu les témoignages de quinze experts, en treize séances qui se sont terminées le mardi 10 juin par la comparution de l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances. En juin 1986, le Comité s'est en outre rendu à Washington (D.C.), à New York et à Toronto et a tenu dans ces villes 26 réunions avec des législateurs américains, de hauts fonctionnaires du gouvernement des États-Unis, des représentants des principales institutions financières internationales (IFI), des cadres supérieurs de plusieurs autres, des dirigeants de banques commerciales canadiennes et américaines, des universitaires et des experts-conseils. Par ailleurs, en septembre 1986, après la prorogation du Parlement, les conseillers du Comité ont eu à Ottawa des discussions avec l'honorable Barber Conable, qui venait récemment d'être nommé président de la Banque mondiale, et avec M. Norberto Gonzales, directeur administratif de la Commission économique de l'ONU pour l'Amérique latine (CEPAL). En octobre 1986, les membres du Comité ont également rencontré en privé M. Idriss Jazairi, président du Fonds international de développement agricole.

L'étude du Comité a surtout porté sur la crise internationale de l'endettement et sur les difficultés de remboursement des pays en voie de développement. À cette occasion, on a recueilli une quantité impressionnante de témoignages et de renseignements sur le Fonds monétaire international et sur le Groupe de la Banque mondiale, portant non seulement sur leur rôle au sein du système financier international, mais plus précisément sur leur qualité d'institutions mêlées de très près au problème de l'endettement, une question qui, de l'avis du Comité, revêt chaque jour plus d'importance.

Le caractère changeant du problème de l'endettement a posé un défi particulier au Comité. La situation évolue en effet de jour en jour, de sorte qu'il est très difficile de fonder un jugement sur des bases solides. Des importantes négociations avec le Mexique, l'un des deux plus grands pays débiteurs, ont eu lieu l'année





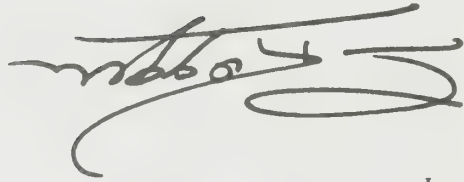
## AVANT-PROPOS

Au moment où le Comité a demandé au Sénat l'autorisation d'entreprendre cette étude, la gravité du problème de l'endettement du Tiers monde n'était pas encore très reconnue. Pendant les travaux du Comité, la situation a évolué à tel point que la question de l'endettement du Tiers monde est devenue un sujet de conversation quotidien.

Je suis extrêmement reconnaissant au président suppléant, le sénateur Heath Macquarrie, et à tous les membres du Comité pour leur attention et leur aide tout au long des audiences publiques et de la préparation de ce rapport.

Le Comité souhaite exprimer sa gratitude à M. Patrick Savoie, greffier du Comité, pour l'aide précieuse qu'il nous apportée, ainsi qu'à M. Peter Dobell et à Mme Carol Seaborn, du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, pour leur participation à l'organisation des audiences et à la préparation du rapport. À certaines étapes de la rédaction du rapport, le Comité a également profité des conseils et de l'expérience de M. Claude Isbister, qui a déjà représenté le Canada au sein de la Banque Mondiale à titre de directeur administratif, et du professeur David Pollock, qui a déjà eu l'occasion d'occuper un poste de haut-fonctionnaire à la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Antilles.

Le président



George C. van Roggen

Ottawa, avril 1987

79	- Le rôle de la Société financière internationale
80	- L'Agence multilatérale de garantie des investissements
81	- Les banques régionales de développement
83	- Le Fonds international de développement agricole
85	<b>CHAPITRE VI — Les pays arabes de l'OCPE</b>
89	<b>CHAPITRE VII — Les banques commerciales</b>
90	- Constitution de réserves et plafonnement des taux d'intérêt
92	- Conversion des créances en participation
93	- Co-financement
94	- Autres solutions possibles pour réduire la dette
99	<b>CHAPITRE VIII — Les gouvernements créanciers</b>
99	- L'accès aux marchés des pays créanciers
101	- Les taux d'intérêt
101	- Le libellé des dettes en dollars
102	- L'harmonisation des réglementations bancaires
103	- L'accroissement des ressources accrues pour les pays à revenu
106	- L'aide aux pays à faible revenu
107	- L'augmentation de l'aide au titre de l'APD par l'intermédiaire des
109	organismes multilatéraux
111	- La participation des gouvernements créanciers
112	- Le dialogue avec les pays débiteurs
112	- Le Groupe consultatif sur l'endettement international
115	<b>CHAPITRE IX — La gestion du problème de la dette : l'opinion du Comité</b>
116	- Certains principes de base
117	- Nécessité d'adopter une nouvelle stratégie face à la dette
121	- La participation des gouvernements aux négociations
122	- Un rôle accru pour le Canada
123	<b>CHAPITRE X — Conclusions et recommandations</b>
131	<b>ANNEXE A</b>
131	- Les institutions financières internationales et la participation du
	Canada
143	<b>ANNEXE B</b>
143	- Acronymes et glossaire
	<b>ANNEXE C</b>
149	- Liste des personnes qui ont comparu devant le Comité à Ottawa, ainsi
	que celles que le Comité a rencontrées à Washington, à New York et à
	Toronto

# Table des matières

Page	
ix	Avant-propos .....
xi	Préface .....
I	Introduction.....
5	Partie I: Etat de la question .....
7	CHAPITRE I — Origines et gestion du problème de la dette .....
8	— Les pays en voie de développement à revenu intermédiaire.....
14	— La crise s'amplifie .....
15	— Les pays en voie de développement à faible revenu.....
16	— Qui blâmer? .....
18	— Premières réactions au problème de la dette.....
20	— Le problème de la dette s'aggrave.....
23	— Le Plan Baker .....
25	— Les réactions au Plan Baker .....
27	— Les conditions faites au Mexique en 1986 .....
31	CHAPITRE II — L'ampleur de l'endettement .....
34	— La diminution du nombre de nouveaux prêts .....
35	— La détérioration de la capacité de payer des pays emprunteurs en difficulté .....
38	— La position des banques créancières .....
40	— Le Canada et la dette du Tiers monde .....
45	— L'avis du Comité .....
49	CHAPITRE III — Quel est l'enjeu pour le Canada? .....
49	— Les pressions subies par les banques commerciales.....
50	— Les pertes commerciales .....
51	— Les répercussions sur les pays débiteurs démocratiques .....
53	Partie II: À la recherche de solutions.....
55	CHAPITRE IV — Les pays débiteurs.....
55	— Les pays débiteurs à revenu intermédiaire.....
59	— Les pays débiteurs à faible revenu .....
61	— Les incertitudes liées aux politiques d'ajustement.....
62	— Les leçons à tirer de l'expérience brésilienne .....
64	— Vers une nouvelles crise? .....
67	CHAPITRE V — Les institutions financières internationales .....
67	— Le Fonds monétaire international .....
70	— La Banque mondiale .....
75	— Le financement de la Banque mondiale et de l'IDA .....







**Le Canada,  
les  
institutions  
financières internationales  
et le  
problème de l'endettement  
du  
Tiers monde**

Avril 1987

Rapport du  
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
*Président : L'honorable George C. van Roggen*  
*Vice-président : L'honorable Heath Macquarrie*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 13 mai 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

## CINQUIÈME RAPPORT

## FIFTH REPORT

Wednesday, May 13, 1987  
The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

## REPORT OF THE COMMITTEE

1986 à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement, a entrepris cet examen et présente maintenant son rapport, intitulé: «Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers monde».

Respectueusement soumis,

Le président  
George C. van Roggen  
Chairman

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 novembre 1986:

L'honorable sénateur van Rогgen, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, propose:

Que le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement, y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement;

Que les témoignages entendus et les documents recueillis à ce sujet par le Comité au cours de la première session de la trente-troisième législature soient déferés à ce Comité; et enfin,

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 31 mars 1987.\*

La motion, mise aux voix, est adoptée.

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, November 4, 1986:

The Honourable Senator van Rогgen moved, seconded by the Honourable Senator Macquarrie:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries;

That the papers and evidence received and taken on the subject before the Committee during the First Session of the Thirty-third Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee report no later than March 31, 1987.\*

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

\* Sur ordre du Sénat émis le 24 mars 1987, la date limite du dépôt de la version finale du Rapport a été reportée au 31 mai 1987.

# LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin  
Bosa  
De Bané  
Grafstein  
Hicks  
LeBlanc (*Beauséjour*)  
\*MacEachen (ou Frith)  
van Roggen  
Rowe  
\*Roblin (ou Doody)  
Murray  
Muir  
Macquarrie

(Quorum 4)

*\*Membres d'office*

# THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin  
Bosa  
De Bané  
Grafstein  
Hicks  
LeBlanc (*Beauséjour*)  
\*MacEachen (ou Frith)  
van Roggen  
Rowe  
\*Roblin (ou Doody)  
Murray  
Muir  
Macquarrie

(Quorum 4)

*\*Ex Officio Members*





## SÉNAT DU CANADA

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Affaires

## étrangères

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Le mercredi 13 mai 1987

Fascicule n° 2

## RAPPORT DU COMITÉ

intitulé:  
Le Canada, les institutions financières  
internationales et le problème de l'endettement  
du Tiers monde

## SENATE OF CANADA

Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## Foreign

## Affairs

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Wednesday, May 13, 1987

Issue No. 2

## REPORT OF THE COMMITTEE

entitled:  
Canada, the International Financial  
Institutions and the Debt Problem of  
Developing Countries





## SÉNAT DU CANADA

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Affaires

## étrangères

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. VAN ROGGEN

Le mercredi 13 mai 1987

Fascicule n° 2

## RAPPORT DU COMITÉ

intitulé:  
Le Canada, les institutions financières  
internationales et le problème de l'endettement  
du Tiers monde

## SENATE OF CANADA

Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## Foreign Affairs

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. VAN ROGGEN

Wednesday, May 13, 1987

Issue No. 2

## REPORT OF THE COMMITTEE

entitled:  
Canada, the International Financial  
Institutions and the Debt Problem of  
Developing Countries

Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87



Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Foreign Affairs

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, May 26, 1987

**Issue No. 3**

**Second Proceedings on:**

The examination of the Estimates for the fiscal  
year ending March 31, 1988  
(Department of External Affairs  
and  
National Defence)

---

Report of the Committee

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires étrangères

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Le mardi 26 mai 1987

**Fascicule n° 3**

**Deuxième fascicule concernant:**

L'étude du budget des dépenses pour l'année  
financière se terminant le 31 mars 1988  
(Ministère des Affaires extérieures  
et de la  
Défense nationale)

---

Rapport du Comité

---



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Wednesday, March 11, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the expenditures set out in External Affairs Votes 1, 3, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 and 55 and National Defence Votes 1, 5 and 10 of the Estimates for the fiscal year ending the 31st March 1988, which were referred to the Standing Senate Committee on National Finance, be withdrawn from the said Committee and referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 11 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que les dépenses projetées aux crédits 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 et 55 des Affaires extérieures, et aux crédits 1, 5 et 10 de la Défense nationale contenus dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, qui a été déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales, soient retirées dudit Comité et déferées au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 26, 1987  
(28)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:05 p.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, De Bané, Grafstein, Hicks, MacEachen and van Roggen. (6)

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated March 11, 1987, relating to the "expenditures set out in External Affairs Votes 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 and 55 and National Defence Votes 1, 5 and 10 of the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1988".

The Committee proceeded to consider a draft Report to the Senate.

After debate,

It was *Agreed*—That the report, as amended, be adopted.

At 4:37 p.m. the Committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 MAI 1987  
(28)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, De Bané, Grafstein, Hicks, MacEachen et van Roggen. (6)

*Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M. Peter Dobell, directeur, et M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 11 mars 1987, le Comité poursuit l'examen des dépenses projetées aux crédits 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 et 55 des Affaires extérieures et aux crédits 1, 5 et 10 de la Défense nationale contenus dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988.

Le Comité entreprend l'étude d'un rapport préliminaire destiné au Sénat.

Après discussion, il est convenu—Que le rapport soit adopté, tel qu'amendé:

A 16 h 37, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, May 27, 1987

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

## SIXTH REPORT

Your Committee, to which were referred the expenditures set out in External Affairs Votes 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 and 55 and National Defence Votes 1, 5, and 10 of the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1988, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, March 11, 1987 examined the said expenditures and now makes the following interim report.

In undertaking its review of the 1987-88 Estimates for these two departments, the Committee has chosen to focus its attention on particular areas of responsibilities of the two departments, specifically arms control and disarmament; security and sovereignty in the Arctic; and the bilateral trade negotiations.

To pursue its examination the Committee has arranged a series of hearings with officials from the two departments concerned and from the private sector.

The first two witnesses, on the subject of arms control and disarmament, were from the Department of External Affairs. Mr. David Peel, Director-General, International Security and Arms Control Bureau and Mr. Ralph Lysyshyn, Director of the Arms Control and Disarmament Division appeared before the Committee on May 12, 1987.

During the initial hearing it became evident to the Committee that verification procedures to ensure compliance with arms control agreements are becoming increasingly important factors in encouraging the confidence-building measures that are themselves critical to success in arms control and disarmament negotiations. The Department of External Affairs has been active in this field. Its Verification Research Program has a current annual budget of \$1 million which provides funds, in cooperation with Canadian industries and universities, for research into techniques for verification in a number of areas. These include the modernization of a seismic array in Yellowknife to develop a monitoring process for a comprehensive nuclear test ban; a portable kit to investigate the use of chemical or biological weapons; the investigation of techniques required to verify a space weapons agreement; and research into the technical and legal aspects relating to arms control and outer space.

Mindful of the requirement to report the Estimates before the end of May, the Committee is submitting a brief interim report at this time, a practice followed in recent years by the National Finance Committee. The intention of the Committee is to pursue its assessment of the activities of these departments in the area of arms control and disarmament as well as the several other areas of responsibility mentioned above.

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 27 mai 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

## SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré les dépenses projetées aux crédits 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 et 55 des Affaires extérieures, et aux crédits 1, 5 et 10 de la Défense nationale contenus dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 11 mars 1987, étudié ces dépenses et présente maintenant son rapport intérimaire.

En entreprenant son étude du budget de 1987-1988 de ces deux ministères, le Comité a décidé d'examiner des secteurs particuliers de responsabilité desdits ministères, notamment ceux du contrôle des armements et du désarmement, de la sécurité et de la souveraineté dans l'Arctique et des négociations commerciales bilatérales.

Pour l'aider dans son étude, le Comité a organisé une série d'audiences avec des fonctionnaires des deux ministères concernés et du secteur privé.

Les deux premiers témoins, sur la question du contrôle des armes et du désarmement, viennent du ministère des Affaires extérieures: M. David Peel, directeur général, Direction générale de la sécurité internationale et du contrôle des armements et M. Ralph Lysyshyn, directeur de la Direction du contrôle des armements et du désarmement ont comparu devant le comité le 12 mai 1987.

Lors de sa première audience, il est apparu au Comité que les procédures de vérification de l'exécution des accords de contrôle des armements sont des facteurs de plus en plus importants dans l'adoption de mesures de confiance, elles-mêmes cruciales pour la réussite des négociations sur le contrôle des armements et le désarmement. Le ministère des Affaires extérieures s'occupe activement de ce dossier. Son Programme de vérification et de recherche dispose d'un budget annuel courant de 1 million de dollars qui accorde des fonds, en collaboration avec des industries et universités canadiennes, pour la recherche en matière de techniques de vérification dans plusieurs domaines. Mentionnons, la modernisation d'un séismographe à Yellowknife qui faciliterait la mise en place d'un système de surveillance rattaché à l'interdiction totale des essais nucléaires; une trousse portative permettant de détecter la présence d'armes chimiques ou biologiques; la mise au point des techniques requises pour procéder à la vérification d'un accord sur les armes spatiales et les recherches relatives aux aspects techniques et légaux du contrôle des armements et de l'espace.

Sachant qu'il lui faut déposer son rapport sur le budget des dépenses avant la fin de mai, le Comité soumet un bref rapport intérimaire pour le moment, comme le fait depuis quelques années le Comité des finances nationales. Le Comité a l'intention de poursuivre son évaluation des activités de ces ministères dans le domaine du contrôle des armements et du désarmement ainsi que dans les autres domaines de responsabilité mentionnés ci-dessus.



Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président*

GEORGE C. VAN ROGGEN

*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 26, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to consider its Sixth Report

**Senator George C. van Roggen** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I call the meeting to order. The notices that were sent out for today's meeting indicated that we would be dealing with Bill S-9, the Forgiveness of Certain Official Development Assistance Debts Bill. This bill, forgiving certain debts of some low-income African countries, has been referred to our committee by the Senate, but ten days ago, before leaving for Vancouver, I asked the staff to get me a legal opinion on whether this is not a money bill. I had assumed that the government, in introducing the bill in the Senate and referring it to this committee, would have considered this point, but I at least wanted to have at my fingertips an appropriate answer to a senator who might ask me that when we were making our report.

This started a series of events whereby it appears that the law counsel for the House of Commons was of the opinion that royal recommendation was not necessary for this bill. When I asked for an opinion on the subject, this got people rethinking and apparently he changed his mind. Anyway it is now the opinion of everybody that indeed it is a money bill and therefore, as you heard a few minutes ago in the Senate, it has been withdrawn from this committee and from the Senate and will be introduced in the House of Commons. I suppose that it will come back to us in due course.

I can only say as an aside that I suppose it is permissible for the officers of the bill not to equate their forgiveness to debt with the spending of money, but it is very close to being the same thing, it seems to me.

**Senator MacEachen:** Your punctiliousness in this situation is worthy of the IMF.

**Senator Hicks:** Mr. Chairman, before I leave to go to another committee, may I urge once again that you and the chairman of the National Defence Committee try to resolve the conflict of meeting times in these two committees? I am interested in both committees, and this marks the third time that you have arranged meetings contemporaneously.

**The Chairman:** I know and it is entirely a most unsatisfactory arrangement.

**Senator MacEachen:** We intend ultimately to remove that conflict—

**Senator Hicks:** I hope so.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 26 mai 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier son Sixième rapport.

**Le sénateur George C. van Roggen** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. L'avis de convocation qui vous a été envoyé pour la séance d'aujourd'hui mentionnait que nous étudierions le projet de loi S-9, prévoyant la remise de certaines dettes liées à l'aide publique au développement. Or, bien que l'étude de ce projet de loi, qui prévoit la radiation de certaines dettes de quelques pays africains à faible revenu, ait été confiée à notre Comité par le Sénat, j'ai demandé il y a dix jours, avant de quitter Vancouver, qu'on obtienne un avis juridique pour déterminer si le projet de loi S-9 ne serait pas plutôt un projet de loi portant affectation de deniers publics. J'aurais pensé qu'en déposant ce projet de loi au Sénat et en en confiant l'étude à notre Comité, le gouvernement aurait déjà statué sur cette question, mais je voulais au moins m'assurer de pouvoir répondre convenablement si un sénateur m'interrogeait là-dessus au moment où nous ferions notre rapport.

Ma question a donné lieu à toutes sortes d'événements. Il y a eu d'abord le conseiller juridique de la Chambre des communes qui s'est dit d'avis qu'il n'était pas nécessaire d'obtenir l'assentiment royal pour ce projet de loi. Ma question a ensuite provoqué une reconsidération de cette opinion et apparemment le conseiller juridique aurait changé d'idée. Quoi qu'il en soit, tout le monde croit maintenant qu'il s'agit d'un projet de loi portant affectation de deniers publics. Voilà pourquoi, comme vous l'avez entendu il y a quelques instants au Sénat, l'ordre de renvoi au Sénat et au Comité a été retiré et le projet de loi sera déposé de nouveau à la Chambre des communes. Je suppose qu'il nous reviendra en temps voulu.

Soit dit en passant, il est peut-être admissible que les responsables du projet de loi n'établissent pas une équation entre la radiation d'une dette et une sortie de fonds, mais à mon humble avis, l'une ne va pas sans l'autre.

**Le sénateur MacEachen:** Votre souci du détail dans cette situation est digne du FMI.

**Le sénateur Hicks:** Monsieur le président, avant de vous quitter pour participer aux travaux d'un autre comité, j'aimerais insister à nouveau pour que vous et le président du Comité de la défense nationale essayiez de vous entendre pour qu'il n'y ait plus de conflit d'horaire et que les deux comités ne se réunissent plus en même temps. J'attache beaucoup d'intérêt aux travaux des deux comités, et cela fait la troisième fois que les deux séances se déroulent simultanément.

**Le président:** Je le sais, et ce n'est absolument pas acceptable.

**Le sénateur MacEachen:** Nous avons l'intention d'en finir avec ce conflit...

**Le sénateur Hicks:** Je l'espère.

[Text]

**Senator MacEachen:** —by extinguishing one of the committees.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, this was a mistake on the part of the government. It wasn't a case of empire building on your part.

**The Chairman:** Pardon?

**Senator Bosa:** The referral of Bill S-9 to this committee was an oversight on the part of the government. It wasn't a case of the chairman of this committee trying to empire build, to usurp the powers of other jurisdictions.

**The Chairman:** All I did was demolish the empire. Just before Senator Hicks leaves, there is one piece of business I would like to deal with. We will only be about five minutes in total. Just before dealing with that, Senator Hicks, I would like in your presence and the presence of the other members of the committee here today, to give a special word of thanks to the Clerk of the Committee, Patrick Savoie, for the preparation of the report on the Third World debt. In the foreword to the report I have thanked the staff and the others who have helped us, including Peter Dobell and Carol Seaborn. During the two or three weekends immediately preceding the publication of the report, the Clerk of the Committee, I happen to know, spent ten- to twelve-hours days on Saturdays and Sundays, making sure that the galleys and translations got done properly and that the report came out in the form that it did, which appears to me from having read it to be letter perfect and without a blemish. It involved many, many hours of weekend work on the part of Pat Savoie, and I just wanted to thank him on your behalf.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

**The Chairman:** The portion of the estimates relative to External Affairs and National Defence were referred to this committee, as you know, and we had one hearing on this matter. I am advised that an interim report should be made to the Senate before the end of May so that the estimates can go forward, even though we will continue the study of the two or three things that we agreed to look into in this connection. I therefore ask the committee to approve the interim report which I have prepared. The report reads as follows:

Wednesday, May 27, 1987

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

#### SIXTH REPORT

Your Committee, to which were referred the expenditures set out in External Affairs Votes 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 and 55 and National Defence Votes 1, 5, and 10 of the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1988, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, March 11, 1987 examined the said expenditures and now makes the following interim report.

In undertaking its review of the 1987-88 Estimates for these two departments, the Committee has chosen to focus its attention on particular areas of responsibilities of the two departments, specifically arms control and disarmament.

[Traduction]

**Le sénateur MacEachen:** . . . en abolissant un des comités.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, cette erreur est imputable au gouvernement. Pas question de vous reprocher d'avoir voulu vous monter un empire.

**Le président:** Pardon?

**Le sénateur Bosa:** Le renvoi du projet de loi S-9 à notre Comité est une simple erreur de la part du gouvernement. Le président du Comité n'a nullement voulu se monter un empire ni usurper les pouvoirs de l'autre Chambre.

**Le président:** Je n'ai fait que démolir l'empire. Avant que le sénateur Hicks ne nous quitte, il y aurait un point que je voudrais aborder. Cela ne prendra que cinq minutes environ. Avant de passer à cette question, sénateur Hicks, j'aimerais en votre présence et devant les autres membres du Comité qui sont ici présents aujourd'hui, remercier tout spécialement le greffier du Comité, M. Patrick Savoie, pour le soin qu'il a apporté à la préparation du rapport sur la dette du Tiers monde. Dans l'avant-propos du rapport, j'ai remercié les rédacteurs et les autres personnes qui nous ont aidés, dont Peter Dobell et Carol Seaborn. Les deux ou trois semaines qui ont précédé la publication du rapport, le greffier du Comité, à ce que j'ai su, aurait travaillé jusqu'à 10 ou 12 heures le samedi et le dimanche, pour s'assurer que l'impression et la traduction soient bien conformes et pour que le rapport soit aussi parfait qu'il l'a été. Il a sans doute passé des heures à le passer au peigne fin pour qu'il soit aussi exempt d'erreurs. Pat Savoie n'a pas compté ses heures, même pendant la fin de semaine, et je voulais simplement le remercier en votre nom.

**Des voix:** Bravo, bravo!

**Le président:** L'étude de la portion du budget ayant trait aux Affaires extérieures et à la Défense nationale a été confiée à notre Comité, comme vous le savez, et nous avons tenu une séance sur cette question. On m'a fait savoir qu'un rapport intérimaire devait être présenté au Sénat avant la fin de mai pour que le budget puisse être adopté, et ce, même si nous poursuivrons l'étude de deux ou trois aspects que nous avons convenu de revoir. Je demanderais donc au Comité d'approuver le rapport intérimaire que j'ai préparé. Il est libellé ainsi:

Le mercredi 27 mai 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

#### SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé les dépenses projetées aux crédits 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 et 55 des Affaires extérieures, et aux crédits 1, 5 et 10 de la Défense nationale contenus dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 11 mars 1987, étudié ces dépenses et présente maintenant son rapport intérimaire.

En entreprenant son étude du budget de 1987-1988 de ces deux ministères, le Comité a décidé d'examiner des secteurs particuliers de responsabilité desdits ministères, notamment ceux du contrôle des armements et du désarmement.



**[Text]**

mament; security and sovereignty in the Arctic; and the bilateral trade negotiations.

To pursue its examination the Committee has arranged a series of hearings with officials from the two departments concerned and from the private sector.

The first two witnesses, on the subject of arms control and disarmament, were from the Department of External Affairs. Mr. David Peel, Director-General, International Security and Arms Control Bureau and Mr. Ralph Lysyshyn, Director of the Arms Control and Disarmament Division appeared before the Committee on May 12, 1987.

During the initial hearing it became evident to the Committee that verification procedures to ensure compliance with arms control agreements are becoming increasingly important factors in encouraging the confidence-building measures that are themselves critical to success in arms control and disarmament negotiations. The Department of External Affairs has been active in this field. Its Verification Research Program has a current annual budget of \$1 million which provides funds, in cooperation with Canadian industries and universities, for research into techniques for verification in a number of areas. These include the modernization of a seismic array in Yellowknife to develop a monitoring process for a comprehensive nuclear test ban; a portable kit to investigate the use of chemical or biological weapons; the investigation of techniques required to verify a space weapons agreement; and research into the technical and legal aspects relating to arms control and outer space.

Mindful of the requirement to report the Estimates before the end of May, the Committee is submitting a brief interim report at this time, a practice followed in recent years by the National Finance Committee. The intention of the Committee is to pursue its assessment of the activities of these departments in the area of arms control and disarmament as well as the several other areas of responsibility mentioned above.

Respectfully submitted,

Honourable senators, is it your wish to adopt the report?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

**[Traduction]**

mement, de la sécurité et de la souveraineté dans l'Arctique et des négociations commerciales bilatérales.

Pour l'aider dans son étude, le Comité a organisé une série d'audiences avec des fonctionnaires des deux ministères concernés et du secteur privé.

Les deux premiers témoins, sur la question du contrôle des armes et du désarmement, viennent du ministère des Affaires extérieures: M. David Peel, directeur général, Direction générale de la sécurité internationale et du contrôle des armements et M. Ralph Lysyshyn, directeur de la Direction du contrôle des armements et du désarmement ont comparu devant le comité le 12 mai 1987.

Lors de sa première audience, il est apparu au Comité que les procédures de vérification de l'exécution des accords de contrôle des armements sont des facteurs de plus en plus importants dans l'adoption de mesures de confiance, elles-mêmes cruciales pour la réussite des négociations sur le contrôle des armements et le désarmement. Le ministère des Affaires extérieures s'occupe activement de ce dossier. Son Programme de vérification et de recherche dispose d'un budget annuel courant de 1 million de dollars qui accorde des fonds, en collaboration avec des industries et universités canadiennes, pour la recherche en matière de techniques de vérification dans plusieurs domaines. Mentionnons, la modernisation d'un séismographe à Yellowknife qui faciliterait la mise en place d'un système de surveillance rattaché à l'interdiction totale des essais nucléaires; une trousse portative permettant de détecter la présence d'armes chimiques ou biologiques; la mise au point des techniques requises pour procéder à la vérification d'un accord sur les armes spatiales et les recherches relatives aux aspects techniques et légaux du contrôle des armements et de l'espace.

Sachant qu'il lui faut déposer son rapport sur le budget des dépenses avant la fin de mai, le Comité soumet un bref rapport intérimaire pour le moment, comme le fait depuis quelques années le Comité des finances nationales. Le Comité a l'intention de poursuivre son évaluation des activités de ces ministères dans le domaine du contrôle des armements et du désarmement ainsi que dans les autres domaines de responsabilité mentionnés ci-dessus.

Respectueusement soumis,

Honorables sénateurs, voulez-vous adopter le rapport?

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

# Affaires étrangères

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, June 2, 1987

Le mardi 2 juin 1987

**Issue No. 4**

**Fascicule n° 4**

**Third Proceedings on:**

**Troisième fascicule concernant:**

The examination of the Estimates for the fiscal  
year ending March 31, 1988.  
(Departments of External Affairs  
and National Defence)

---

L'étude du budget des dépenses pour l'année  
financière se terminant le 31 mars 1988.  
(Ministères des Affaires extérieures  
et de la Défense nationale)

---



**WITNESSES:**

(See back cover)

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	

*\*Ex officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, March 11, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Doody:

That the expenditures set out in External Affairs Votes 1, 3, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 and 55 and National Defence Votes 1, 5 and 10 of the Estimates for the fiscal year ending the 31st March 1988, which were referred to the Standing Senate Committee on National Finance, be withdrawn from the said Committee and referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 11 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Doody,

Que les dépenses projetées aux crédits 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 et 55 des Affaires extérieures, et aux crédits 1, 5 et 10 de la Défense nationale contenus dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, qui a été déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales, soient retirées dudit Comité et déférées au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 2, 1987  
(29)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 4:14 p.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Hicks, MacEachen, Macquarrie, Roblin and van Roggen. (5)

*Other Senator Present:* The Honourable Senator Langlois.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Department of National Defence:*

Major-General Bill Hewson, Chief of Intelligence and Security;

Colonel A. J. Waldrum, Director, Military Planning and Coordination;

Mr. Bill Dewar, Special Policy Analyst;

Mr. A. P. Rasiulis, Directorate of Nuclear and Arms Control Policy;

LCol. Fred S. Carpenter, Directorate of Nuclear and Arms Control Policy.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated March 11, 1987, relating to the "expenditures set out in External Affairs Votes 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 and 55 and National Defence Votes 1, 5 and 10 of the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1988".

Major-General Hewson made a statement and with the other witnesses answered questions.

*Agreed*—That the graphs presented to the Committee be printed as an appendix to today's proceedings of the Committee. (*See Appendix "FA-4"*).

At 6:12 p.m. the Committee adjourned to Tuesday, June 9, 1987.

ATTEST:

*La greffière suppléante du Comité*

Diane Deschamps

*Acting Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 JUIN 1987  
(29)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 14 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Hicks, MacEachen, Macquarrie, Roblin et van Roggen. (5)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Langlois.

*Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M. Peter Dobell, directeur, et M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*Du ministère de la Défense nationale:*

Le major général Bill Hewson, chef, Renseignement militaire et sécurité;

Le colonel A. J. Waldrum, directeur, Coordination des plans militaires;

M. Bill Dewar, analyste des politiques spéciales;

M. A. P. Rasiulis, Direction du contrôle du nucléaire et des armements (Politique);

Le lieutenant-colonel Fred S. Carpenter, Direction du contrôle du nucléaire et des armements (Politique).

Le Comité poursuit l'examen de son ordre de renvoi du 11 mars 1987 relatif aux «dépenses projetées aux crédits 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 et 55 des Affaires extérieures, et aux crédits 1, 5 et 10 de la Défense nationale contenus dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988».

Le major-général Hewson fait une déclaration et répond, avec les autres témoins, aux questions.

*Il est convenu*—Que les graphiques soumis au Comité soient imprimés en annexe aux délibérations d'aujourd'hui (*Voir l'annexe «FA-4»*).

A 18 h 12, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au mardi 9 juin 1987.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 2, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to discuss the military balance in Europe.

Senator George van Roggen (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** With the Senate still sitting, there are several members of the committee who are in the chamber. However, we will get under way, and hopefully they will join us shortly.

The subject of this afternoon's evidence is the military balance in Europe. Before introducing the witnesses, I would like to make the point that the white paper on defence will be coming down on Friday, June 5, 1987. I would suspect there will be a reference in the Senate of that white paper to a committee of the Senate, when the subject matter of the white paper can be discussed in detail. Therefore, I will not be entertaining questions today that deal with areas that are supposed to be covered by the white paper—Norway, Arctic sovereignty, nuclear submarines, and things of that sort.

At our last meeting with David Peel from External Affairs we discussed at some length the proposals and counter-proposals for the ongoing intermediate nuclear force negotiations between the U.S.S.R. and the United States and Europe.

Today the committee is seeking information on the military balance in Europe, this will include not only the nuclear forces but will emphasize the balance of conventional forces. In recent weeks, since it became apparent that there was a real possibility of an agreement on the intermediate range nuclear missiles, several Europeans have been concerned that if they are stripped of this form of defence, their conventional forces will not be sufficient to give them security in Europe. It is on that particular area that we have asked our witnesses today to brief us.

On my immediate right is Major General C.W. Hewson, who has had a distinguished career with the Canadian Armed Forces. He is a graduate of the Royal Military College in Kingston. He later took a civil engineering degree at the University of Toronto; served on several occasions in the Princess Patricia's Canada Light Infantry, eventually becoming the commanding officer; spent several years in peacekeeping in Cyprus, where he became Chief of Staff at Headquarters of the United Nations forces; and in 1985 he became Chief of Intelligence and Security at Headquarters of the Department of National Defence.

Major General Hewson is accompanied by Mr. Bill Dewar, Senior Policy Analyst. On Mr. Dewar's right is Colonel A.J. Waldrum, Director of Military Planning and Coordination. We also have with us Lieutenant Colonel Fred S. Carpenter and Mr. A.P. Rasiulis from the DND directorate of nuclear and arms control policy.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 2 juin 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier l'équilibre militaire en Europe.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Plusieurs membres du Comité sont encore au Sénat, puisque celui-ci siège toujours. Nous allons toutefois commencer, en espérant qu'ils se joindront à nous d'ici peu.

Les témoignages que nous entendrons cet après-midi portent sur l'équilibre militaire en Europe. Avant de vous présenter les témoins, je voudrais vous signaler que le Livre blanc sur la défense sera déposé le vendredi 5 juin 1987. Je suppose que le Sénat en renverra l'examen à un comité sénatorial, qui pourra en étudier le contenu en détail. Par conséquent, je ne recevrai aujourd'hui aucune question portant sur des domaines susceptibles d'être étudiés dans le Livre blanc, notamment le soutien militaire accordé à la Norvège, la souveraineté de l'Arctique et les sous-marins nucléaires.

Au cours de notre dernière séance, avec M. David Peel, des Affaires extérieures, nous avons discuté pendant un certain temps des propositions et des contre-propositions soumises à l'occasion des négociations en cours sur les forces nucléaires intermédiaires, entre l'URSS, d'une part, et les États-Unis et l'Europe, d'autre part.

Le Comité tente aujourd'hui d'obtenir des renseignements sur l'équilibre militaire en Europe, en ce qui concerne non seulement les forces nucléaires, mais aussi les forces classiques. Au cours des dernières semaines, depuis que la possibilité d'une entente sur les missiles nucléaires de portée intermédiaire semble se concrétiser, plusieurs Européens ont dit craindre que, si on leur enlève ce moyen de défense, leurs forces classiques ne suffisent pas à assurer la sécurité de l'Europe. Nous avons donc demandé à nos témoins d'aujourd'hui de nous parler tout particulièrement de cette question.

J'ai à ma droite le major-général C. W. Hewson, qui a une longue carrière dans les Forces armées canadiennes. Après avoir obtenu son diplôme du *Royal Military College* de Kingston et son diplôme d'ingénieur civil à l'Université de Toronto, il a servi à plusieurs reprises dans le *Princess Patricia Light Infantry*, dont il a été commandant. Dans le cadre des opérations de maintien de la paix, il a passé plusieurs années à Chypre où il est devenu Chef d'état-major au Quartier général de la Force des Nations unies chargées du maintien de la paix. En 1985, il est devenu chef du Renseignement militaire et de la sécurité au quartier général du ministère de la Défense nationale.

Le major-général Hewson est accompagné de M. Bill Dewar, analyste principal de la politique. À la droite de M. Dewar se trouve le colonel A. J. Waldrum, directeur de la Coordination des plans militaires. Nous avons également avec nous le lieutenant-colonel Fred S. Carpenter et M. A. P.



[Text]

Before asking Major General Hewson to make an opening statement, I would like to remind members who have accepted the invitation that this committee, jointly with the Commons committee, is hosting a luncheon for Crown Prince Hassan of Jordan. It is at 12.30 p.m. tomorrow.

The next meeting of this committee will be on June 9, 1987, at this same time. The witness will be Mr. John Lamb, Director of the Canadian Centre for Arms Control and Disarmament. As I will be in Vancouver that day, I will have to ask Senator Macquarrie to chair that meeting.

With that, I would ask Major General Hewson to make an opening statement.

**Major General Bill Hewson, Chief of Intelligence and Security, Department of National Defence:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman, honourable members of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, thank you for the invitation to appear before your committee. I hope that our discussion today will be helpful to you.

We have noted your interest in arms control and disarmament, and your particular interest in the very topical intermediate-range nuclear force negotiations. We see this session as flowing on from the discussion you had with Mr. David Peel, the Director General of International Security and Arms Control Bureau, on May 12, in this room, as you have noted.

By way of introduction, I should make it clear that my own area of interest is in security and intelligence. I do not claim to be an expert, but there are members on my staff who are as knowledgeable as any in the western world.

You will recall that Mr. Peel mentioned that his staff worked very closely with the appropriate staffs in National Defence Headquarters. Within the Headquarters the responsibility for arms control and disarmament rests with the policy group. They are represented this afternoon by Mr. Bill Dewar, the Acting Director General of Strategic Policy, Andrew Rasiulis and Lieutenant Colonel Fred Carpenter, both from the Directorate of Nuclear and Arms Control Policy.

Should you wish to pursue a line of questions on operational capabilities and roles, the operations staff is represented by Colonel Butch Waldrum. All these people have already been introduced to you.

As background for our discussions and as you have requested, I would like to lead off now with a brief comparison of selected NATO conventional, nuclear and strategic systems with similar systems in the Warsaw Pact. Please note that this is a comparison of numerical strengths and not of capabilities. It does not evaluate performance, quality, training, morale, leadership or a myriad of other factors critical to success in a military operation.

[Traduction]

Rasiulis, de la Direction-Politique nucléaire et contrôle des armements.

Avant de demander au major-général Hewson de nous présenter sa déclaration préliminaire, je voudrais rappeler aux membres du Comité qui ont accepté l'invitation que, conjointement avec le comité des Communes, nous offrons le déjeuner au prince héritier Hassan de Jordanie à 12 h 30 demain.

La prochaine séance du Comité aura lieu le 9 juin 1987 à cette heure-ci. Nous entendrons le directeur du Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement, M. John Lamb. Comme je serai à Vancouver ce jour-là, je vais demander au sénateur Macquarrie de présider la séance.

Sur ce, j'inviterais maintenant le major-général Hewson à nous présenter sa déclaration préliminaire.

**Le major-général Bill Hewson, chef, Renseignement militaire et sécurité, ministère de la Défense nationale:** Merci, monsieur le président. Monsieur le président, honorables membres du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, je vous remercie de votre invitation à comparaître devant votre comité. J'espère que notre discussion d'aujourd'hui vous sera utile.

Nous avons pris bonne note de votre intérêt pour le contrôle des armements et le désarmement et, en particulier, pour les négociations sur les forces nucléaires de portée intermédiaire, qui sont tout à fait d'actualité. Comme vous l'avez souligné, la séance d'aujourd'hui découle des discussions que vous avez eues ici même, le 12 mai, avec le directeur général de la Direction générale de la sécurité internationale et du contrôle des armements, M. David Peel.

En guise d'introduction, je voudrais d'abord préciser que je m'intéresse particulièrement à la sécurité et au renseignement. Je ne prétends pas être un expert en la matière, mais certains membres de mon personnel connaissent la question aussi bien que les plus grands spécialistes du monde occidental.

Vous vous souviendrez que M. Peel a mentionné que son bureau travaillait en étroite collaboration avec les services compétents du quartier général de la Défense nationale. Au quartier général, le contrôle des armements et le désarmement relèvent du groupe responsable de la politique. Ce groupe est représenté ici cet après-midi par M. Bill Dewar, directeur général intérimaire des Politiques stratégiques, ainsi que par M. Andrew Rasiulis et par le lieutenant-colonel Fred Carpenter, tous deux de la Direction de la politique nucléaire et du contrôle des armements.

Si vous désirez poser des questions sur les capacités et les rôles opérationnels, le personnel de ce secteur est représenté par le colonel Butch Waldrum. Tous ces gens vous ont déjà été présentés.

Comme vous me l'avez demandé, j'aimerais tout d'abord vous présenter, pour étayer notre discussion, une brève comparaison de divers systèmes d'armes classiques, nucléaires et stratégiques de l'OTAN et de systèmes semblables du pacte de Varsovie. Veuillez noter que cette comparaison ne porte que sur l'aspect numérique de ces systèmes, et non sur la capacité des forces en présence. Elle ne permet pas d'évaluer le rendement, la qualité, la formation, le moral ou la direction des

[Text]

I have chosen the International Institute of Strategic Studies balance as it represents, in our opinion, the most authoritative, unclassified assessment available. Their work is widely quoted around the world, and it is an important source document for the defence white paper. We have validated the data in the International Institute of Strategic Studies insofar as it is possible with our own information, and we find that where we hold similar all-source data, the differences, for purposes of comparison, are negligible.

I will give you an appreciation of the balance in three critical areas: the conventional force now in being in Europe; the theatre force nuclear weapons balance also in Europe; and the strategic nuclear balance. I will try to indicate the directions in which that balance is moving.

The first slide shows the imbalance in favour of the Warsaw Pact of ground forces in Europe. The first column refers to the ground force manpower figures. For the west it represents regular forces in the front line NATO European countries, and those deployed in those countries from the U.K., the U.S., Canada and France. For the East it includes the Warsaw Pact regular forces and the Soviet regular forces deployed in the non-Soviet Warsaw Pact countries, plus the Soviet forces of the Leningrad, Baltic, Byelorussian and Carpathian military districts.

What we are showing, in effect, is the NATO forces and the Soviet and Warsaw Pact forces actually facing each other in Europe. You should note that that numerical balance, which appears very close there, in fact is closer to two to one in favour of the Warsaw Pact in the central region of Europe where they are much more concentrated.

It is also worth noting when looking at manpower that the Soviet divisions are considerably smaller in numbers than the NATO divisions. So, the ratio, when one considers divisions, is closer to 90 for the Warsaw Pact to 38 for NATO. The trend in total numbers of troops is stable. It is our judgment that conscription quotas and periods of service can be adjusted to offset the demographic trends which tend to reduce the number of conscript aged men.

**Senator Hicks:** They can be adjusted, or cannot be?

**Maj. Gen. Hewson:** It is our estimate that they would be. They can, and we reckon that they would be in order to maintain roughly this balance.

**The Chairman:** On the NATO front line troops you mentioned Germany, the U.S., Britain and France. That would not include the Spanish and Turkish?

[Traduction]

troupes, ni une myriade d'autres facteurs essentiels au succès de toute opération militaire.

J'ai choisi les données établies par l'Institut international d'études stratégiques, puisqu'elles représentent d'après nous l'évaluation non confidentielle la plus valable dont nous disposons. Ces données sont citées abondamment dans le monde entier et ont constitué un outil de référence important pour l'élaboration du Livre blanc. Dans la mesure du possible, nous avons comparé les données de l'Institut international d'études stratégiques avec les renseignements dont nous disposons nous-mêmes; lorsque nous possédons des données semblables provenant de sources diverses, les différences sont négligeables, pour les fins de la comparaison.

Je compte vous décrire l'équilibre militaire en Europe dans trois domaines critiques: les forces classiques, les forces nucléaires de théâtre d'opérations et les forces nucléaires stratégiques. Je vais tenter aussi de vous indiquer dans quel sens cet équilibre semble vouloir se modifier.

La première diapositive montre le déséquilibre des effectifs terrestres en Europe, en faveur du pacte de Varsovie. La première colonne porte sur les effectifs terrestres de l'Ouest, à savoir les forces régulières des pays européens de l'OTAN qui se trouvent sur la ligne de front et celles qui sont déployées dans ces pays par le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada et la France. Pour le bloc de l'Est, ces chiffres comprennent les forces régulières déployées par les pays du pacte de Varsovie et par l'Union soviétique dans les pays non soviétiques du Pacte, en plus des forces soviétiques dans les districts militaires de Leningrad, de la Baltique, de la Biélorussie et des Carpates.

En fait, ce que nous vous montrons là, ce sont les forces de l'OTAN qui font physiquement face, en Europe, à celles de l'Union soviétique et des pays du pacte de Varsovie. Vous remarquerez que le rapport numérique entre ces forces, qui semble très équilibré ici, est en fait plus proche du deux pour un, en faveur des pays du pacte de Varsovie, dans le centre de l'Europe, où les forces de ces pays sont beaucoup plus concentrées.

Il convient également de souligner, lorsqu'on considère les données sur les effectifs, que les divisions soviétiques sont beaucoup plus petites que celles de l'OTAN. Par conséquent, les pays du pacte de Varsovie possèdent 90 divisions, contre 38 pour les pays de l'OTAN. La tendance est cependant stable en ce qui concerne le nombre total de militaires. D'après nous, il serait possible de rajuster les quotas de conscription et le temps de service afin de contrebalancer les tendances démographiques vers la réduction du nombre d'hommes en âge d'être conscrits.

**Le sénateur Hicks:** Vous dites que c'est possible, ou que c'est impossible?

**Le major-général Hewson:** D'après nous, ce serait possible, et nous pensons qu'on le ferait pour conserver à peu près cet équilibre.

**Le président:** En ce qui concerne les troupes de l'OTAN dans les pays de première ligne, vous avez mentionné l'Allemagne, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France. Vous n'incluez pas les Espagnols et les Turcs?



[Text]

**Maj. Gen. Hewson:** It does not include the French other than those deployed in Germany. It does not include the Spanish. It includes only the British deployed in Germany. The same applies to the Canadian and U.S. troops deployed in Germany. It does include the Turkish, Greek, Portuguese and Italian forces who are facing WPO troops in the southern area, and the Norwegian, Danish, Belgium, Dutch and Luxembourg in the central and northern area.

Moving on, then, to the right, across that side, we are looking at major ground force equipments. Tanks, main battle tanks in particular, artillery, and in those totals for artillery weapons we have included the multiple rocket launchers and mortars of over 120 millimeters. Finally, in the right-hand column we have the surface-to-air missile launchers deployed with the ground forces.

Looking at those equipments, one can see that the Warsaw Pact is heavily weighted towards armoured artillery, and that this weighting of equipment indicates an offensive capability as opposed to a defensive one.

We consider that the preponderance in surface-to-air missile launchers is a response to NATO's attempt to balance the numerical imbalance with aircraft. The trend in equipment is to greater imbalance. Since 1977 the Warsaw Pact production of this equipment has outstripped NATO by a margin of three to one.

The next slide shows the tactical air forces in Europe. Again, from left to right across the slide, we are showing tactical air power, including fighter bombers, fighters and interceptors; air force bombers, not including strategic bombers and armed helicopters.

**The Chairman:** There are numbers on each one of these graphs which on the testimony as it stands at the moment will not be repeated in the transcript. The transcript will be rather meaningless unless one of two things happens: either these numbers are repeated in the transcript, or the bar graphs are included in today's proceedings. The most effective thing would be to include the graphs in the transcript.

**Maj. Gen. Hewson:** The slide clearly illustrates the imbalance in favour of the Pact in fighting air forces. While the ratio of 1.7 to 1 in fixed-wing tactical aircraft has remained stable, the Pact continues to emphasize armed helicopter production.

The comparison is somewhat misleading in that the Warsaw Pact arms most of its troop assault helicopters whereas the West does not. If we were to include those unarmed but cargo helicopters in the West figure, we would add another 1,000 to that, which would raise that figure to a total of the order of 1,714.

The Soviet Union also has 200 bomber aircraft in its naval aviation, which would change the balance from near even to

[Traduction]

**Le major-général Hewson:** Nous n'incluons ni les Français, à part ceux qui se trouvent en Allemagne, ni les Espagnols. Quant aux Britanniques, nous ne tenons compte que des troupes stationnées en Allemagne. C'est la même chose pour les troupes canadiennes et américaines dans ce pays. Cependant, ces chiffres englobent les Turcs et les Grecs, les Portugais et les Italiens qui font face aux troupes des pays du Pacte de Varsovie dans le sud ainsi que les Norvégiens, les Danois, les Belgo-hollandais et les Luxembourgeois dans la région du centre et du nord.

Passons maintenant à la droite de la diapositive. On peut y voir les principales catégories de matériel terrestre: les chars, en particulier les chars de combat, et l'artillerie—dans le total relatif à l'artillerie, nous avons inclus les nombreux lance-roquettes et mortiers de plus de 120 millimètres. Enfin, dans la colonne de droite, on peut voir le nombre de lance-missiles sol-air d'appui aux effectifs terrestres.

Si l'on regarde ces chiffres sur le matériel, on peut voir que l'artillerie armée des pays du pacte de Varsovie est très lourde, ce qui dénote une capacité offensive plutôt que défensive.

Nous considérons que la prépondérance des lance-missiles sol-air constitue une réponse aux tentatives de l'OTAN pour contrebalancer le déséquilibre numérique par des avions. En ce qui concerne le matériel, le déséquilibre semble vouloir s'accroître. Depuis 1977, la production de matériel de ce genre dans les pays du pacte de Varsovie a dépassé celle de l'OTAN dans une proportion de trois pour un.

La diapositive suivante montre les forces aériennes tactiques en Europe. Encore une fois, de gauche à droite, on peut voir la puissance aérienne tactique, ce qui comprend les chasseurs-bombardiers, les chasseurs et les appareils d'interception, ainsi que les bombardiers de la force aérienne, ce qui ne comprend pas les bombardiers stratégiques et les hélicoptères armés.

**Le président:** Ces graphiques contiennent des chiffres qui, de la façon dont se déroule le témoignage jusqu'ici, ne figurent pas dans le procès-verbal de la séance d'aujourd'hui. Celui-ci n'aura donc pas beaucoup de sens à moins que nous y répétions ces chiffres ou que nous y joignons les graphiques à colonnes. Il serait plus efficace selon moi d'inclure ces graphiques dans le procès-verbal.

**Le major-général Hewson:** Cette diapositive montre clairement le déséquilibre des forces aériennes de combat, en faveur des pays du Pacte. Bien que la proportion de 1,7 pour un soit demeurée stable en ce qui concerne les appareils tactiques à voilure fixe, le Pacte continue à mettre l'accent sur la production d'hélicoptères armés.

Cette comparaison peut être trompeuse, parce que les pays du Pacte de Varsovie arment la majeure partie de leurs hélicoptères d'assaut, alors que les pays occidentaux ne le font pas. Si nous devons inclure dans les chiffres relatifs à l'Ouest les hélicoptères non armés servant au transport de marchandises, nous ajouterions 1 000 autres hélicoptères, ce qui ferait passer ce chiffre aux alentours de 1 714.

L'aéronavale soviétique possède en outre 200 bombardiers; le quasi-équilibre qui semble régner à ce sujet se change donc en une proportion de deux pour un en faveur de l'Union soviétique.

## [Text]

2.1 in their favour. The second set of columns is for bomber aircraft.

I might just point out in passing, Mr. Chairman, that these are International Institute of Strategic Studies figures. My staff is not comfortable with those theatre bomber figures. We are reading approximately 340 theatre bombers in the Spaansensk air arms that would probably support the central front and we would be more comfortable with a figure of approximately 150 for NATO. As I have based the briefing on the International Institute of Strategic Studies, I think we are stuck with those figures. I would recommend, however, in terms of theatre bombers, the ratio being about two to one in favour of the Warsaw Pact.

The next slide considers naval forces in the Atlantic and the Mediterranean. Moving from left to right, we are looking at submarines, aircraft carriers and then major combatants, and that is ships the size of frigates and larger. Here the balance is in favour of the West, and clearly so, particularly when you look at the aircraft carriers and surface warships.

**The Chairman:** It is obvious that the Warsaw Pact does not need navy to support land forces, except for their submarines to sink our shipping in the Atlantic.

**Maj. Gen. Hewson:** As the chairman has so succinctly put it, the difference between the ground force balance and the naval balance reflects the continental power base of the U.S.S.R. with its heavy emphasis on land forces. However, as in the battle of the Atlantic during World War II, the submarine will probably be the key to the future naval battle. Here the Pact has concentrated its effort to challenge the West, and is building submarines at a shocking rate.

The next slide illustrates the balance of theatre nuclear forces in Europe. Here we are talking about those that have less than intercontinental range. To remind you of your discussions with Mr. Peel, those are below the 5,500 kilometre range.

On the left we are showing the total numbers of intermediate-range nuclear forces, and that is those weapons with range between 1,000 kilometres and 5,500 kilometres. The imbalance in numbers is clearly seen, and the greater disparity in warheads is caused by the Soviet SS-20 mod-II mobile IRBM, which has three warheads per missile. The total numbers of warheads are shown in that second column, where the balance is 922 warheads for the Warsaw Pact as opposed to 254 for NATO.

You will recall again that it was the deployment of the SS-20 which prompted NATO to deploy its Pershing and cruise missiles in Europe. It is these systems that are currently under negotiation for removal—the so-called zero-zero option.

The right-hand column shows the balance in short-range ballistic missiles—those under the 1,000 kilometre range. The totals are 1,159 for the Warsaw Pact and 229 for NATO.

## [Traduction]

tique. La deuxième série de colonnes porte sur le nombre de bombardiers.

Je voudrais simplement souligner en passant, monsieur le président, qu'il s'agit là de données de l'Institut international d'études stratégiques. Mon personnel n'est pas tout à fait d'accord avec les chiffres sur les bombardiers de théâtre d'opérations. Il y aurait environ 340 de ces bombardiers dans l'aéronavale de Smolensk qui appuyeraient le front central. Nous aimerions plutôt parler d'environ 150 bombardiers pour l'OTAN. Cependant, comme j'ai fondé tout mon exposé sur les données de l'Institut international d'études stratégiques, je crois que nous devons nous en tenir à ces chiffres. Je pense toutefois que, en ce qui concerne les bombardiers de théâtre d'opérations, le rapport doit être d'environ deux pour un en faveur des pays du Pacte de Varsovie.

La diapositive suivante porte sur les forces navales dans l'Atlantique et la Méditerranée. De gauche à droite, vous voyez des sous-marins, des porte-avions et des combattants importants, puis des navires de la taille de frégates et de taille supérieure. Ici, l'équilibre est très manifestement en faveur de l'Occident, surtout lorsqu'on regarde le nombre de porte-avions et de navires de surface.

**Le président:** Il est évident que le Pacte de Varsovie n'a pas besoin d'une marine pour appuyer ses forces terrestres, sauf de sous-marins pour couler nos navires dans l'Atlantique.

**Le major-général Hewson:** Comme le président l'a dit très succinctement, la différence entre l'équilibre des forces terrestres et l'équilibre des forces navales reflète la puissance continentale de l'URSS, dont les forces terrestres sont très nombreuses. Toutefois, comme dans la bataille de l'Atlantique qui s'est déroulée pendant la Seconde Guerre mondiale, les sous-marins seront probablement au cœur de la bataille navale. Ici, le Pacte a concentré ses efforts pour défier l'Ouest et il construit des sous-marins à un rythme effarant.

La diapositive suivante montre l'équilibre des forces nucléaires de théâtre en Europe. Nous parlons ici de celles qui n'ont pas une portée intercontinentale. Pour vous remettre en mémoire vos discussions avec M. Peel, elles ont une portée inférieure à 5 500 kilomètres.

À gauche, nous montrons le nombre total des forces nucléaires de portée intermédiaire, c'est-à-dire les armes dont la portée se situe entre 1 000 et 5 500 kilomètres. On voit manifestement le déséquilibre dans le nombre de ces forces, et la grande disparité dans le nombre d'ogives est attribuable aux IRBM mobiles mod-II SS-20 des Soviétiques, ces IRBM possédant trois ogives chacun. Le nombre total d'ogives est indiqué dans la deuxième colonne; le Pacte de Varsovie en compte 922 et l'OTAN, 254.

Vous vous rappellerez que c'est le déploiement des SS-20 qui a incité l'OTAN à déployer ses Pershing et ses missiles de croisière en Europe. Ce sont ces systèmes dont on négocie actuellement le retrait, négociations qu'on appelle l'option zéro-zéro.

La colonne de droite indique le nombre de missiles balistiques de courte portée, c'est-à-dire moins de 1 000 kilomètres. Leur nombre total s'élève à 1 159 pour le Pacte de Varsovie et à 229 pour l'OTAN.



[Text]

**The Chairman:** And those are the ones that some people are saying should be evened out before we agree to the INF and zero-zero option?

**Maj. Gen. Hewson:** Yes, Mr. Chairman. However, it is important to note that a separate sub-set of those figures includes the total of the so-called short-range intermediate-range nuclear force. In other words, the right-hand column also includes the so-called SRINF, which includes in Europe only 72 Pershing Is, which belong to the Federal Republic of Germany, and which, depending on which side you listen to, may or may not be part of those negotiations, and 54 SS-12s or scaleboards of the Soviet Union.

So, what we are showing there is the intermediate-range nuclear forces on the left; the total number of missiles or the total number of warheads in the centre column; and then the short-range ballistic missiles on the right, of which, bear in mind, there is a small sub-set which is also being discussed as part of the shorter-range intermediate-range nuclear force, a total of 72 Pershing Is and 54 SS-12s.

The final slide shows the strategic nuclear balance. Again, reading from left to right, we are showing intercontinental ballistic missiles, submarine-launched ballistic missiles, and there the NATO total of 790 includes 96 French and 54 U.K. strategic ballistic missiles. Strategic bombers are listed at the centre of the slide. Finally, in the right-hand column, there is listed the total number of warheads which can be deployed by all three of those strategic systems.

Although the Pact is ahead on missiles, there is rough parity when one looks at the warheads column. The West has the edge in strategic bombers. One should also note that the strategic nuclear balance between the U.S.A and the U.S.S.R. is set by SALT II. Until December, 1986, each side has maintained those limits, despite the treaty's not being ratified by the United States.

**The Chairman:** The Pact has many more submarines. On the NATO side, does that include all of the United States ballistic missile submarines?

**Maj. Gen. Hewson:** Yes, sir. Those are the totals for the Pact and for the U.S.S.R. and for the NATO countries in terms of strategic missiles.

**The Chairman:** Including the United States.

**Maj. Gen. Hewson:** Yes, sir.

**The Chairman:** I thought the United States had more submarines.

**Maj. Gen. Hewson:** No, sir, those are the strategic missile submarines.

In summary, I would submit that the balance of conventional forces in Europe is clearly in favour of the Warsaw Pact, that this unfavourable balance is particularly critical in the central region where NATO is outnumbered by two to one in troops and tanks, and by three to one in artillery and armed helicopters. Despite this imbalance, it might be concluded that

[Traduction]

**Le président:** Ce sont ceux qui, selon certains, devraient être équilibrés avant que nous approuvions les FNI et l'option zéro-zéro?

**Le major-général Hewson:** Oui, monsieur le président. Il est cependant important de noter qu'un sous-ensemble de ces chiffres comprend le total de ce qu'on appelle les forces nucléaires de théâtre à portée intermédiaire (SRINF). En d'autres termes, la colonne de droite comprend également les SRINF, qui se composent, en Europe seulement, de 72 Pershing I appartenant à la République fédérale d'Allemagne, et qui, selon le camp que vous écoutez, peut ou non faire l'objet de ces négociations, et 54 SS-12 ou Scaleboards de l'Union Soviétique.

À gauche, nous montrons donc les forces nucléaires de portée intermédiaire, le nombre total de missiles ou le nombre total d'ogives dans la colonne du centre, puis les missiles balistiques de courte portée à droite, qui comportent, souvenez-vous, un petit sous-ensemble qui fait également l'objet de discussions dans le cadre des forces nucléaires de théâtre à portée intermédiaire, c'est-à-dire un total de 72 Pershing I et de 54 SS-12.

La dernière diapositive montre l'équilibre des forces nucléaires stratégiques. Là encore, de gauche à droite, nous montrons les missiles balistiques intercontinentaux, les missiles balistiques basés sur sous-marins et, là, les 790 missiles balistiques stratégiques de l'OTAN comprennent 96 missiles français et 54 missiles du Royaume-Uni. Le nombre des bombardiers stratégiques figure au centre de la diapositive. Enfin, dans la colonne de droite, on donne le nombre total des ogives qui peuvent être déployées par ces trois systèmes stratégiques.

Bien que les pays du Pacte aient plus de missiles que nous, il y a à peu près parité lorsqu'on regarde la colonne des ogives. L'Occident possède plus de bombardiers stratégiques et il faudrait également noter que l'équilibre des forces nucléaires stratégiques entre les États-Unis et l'URSS est établi par le traité SALT II. Jusqu'en décembre 1986, chaque camp a maintenu ces limites, en dépit du fait que les États-Unis n'avaient pas ratifié le traité.

**Le président:** Les pays du Pacte ont beaucoup plus de sous-marins. Du côté de l'OTAN, les sous-marins comprennent-ils tous les sous-marins américains porteurs de missiles balistiques?

**Le major-général Hewson:** Oui, monsieur. Il s'agit du total des missiles stratégiques des pays du Pacte et de l'URSS, de même que des pays de l'OTAN.

**Le président:** Y compris des États-Unis?

**Le major-général Hewson:** Oui, monsieur.

**Le président:** Je pensais que les États-Unis possédaient plus de sous-marins?

**Le major-général Hewson:** Non, monsieur, ceux-là sont les sous-marins porteurs de missiles stratégiques.

En résumé, je dirais que l'équilibre des forces conventionnelles en Europe est manifestement en faveur du Pacte de Varsovie, que cet équilibre défavorable pour nous est particulièrement critique dans la région centrale, où les troupes et les chars de l'OTAN sont deux fois moins nombreux, et l'artillerie et les hélicoptères armés, trois fois moins nombreux. Malgré ce déséquilibre, on peut conclure que le dispositif de dissuasion de

[Text]

the NATO deterrent is working, and that the strategy of flexible response remains valid.

I should like to leave for discussion the increased importance of conventional forces to that strategy should the possible dramatic reduction in theatre nuclear forces be realized.

**The Chairman:** Thank you, Major General Hewson.

**Senator Roblin:** I am always puzzled by the conflicting stories we get about the balance of conventional forces in Europe. My impression is that the people in Washington present a much more gloomy picture than some others do. While the Senate did not rise soon enough for me to get to the early part of the meeting here today, I assume from what I have heard that we are working on the International Institute of Strategic Studies as our data line. Would you like to make a comment on why we have decided that the IISS figures are the ones to look at?

**Maj. Gen. Hewson:** The one problem we face, of course, is having to use figures which can be released in an open forum. We feel that the International Institute of Strategic Studies is the best source we have for unclassified data and the most unbiased source that is available to us.

Indeed, when we compare those figures with some other figures that we hold from a number of sources, the correlation is very close.

**Senator Roblin:** Are you saying that the public figures they disclose represent a reasonable reflection of what the confidential figures disclose?

**Maj. Gen. Hewson:** Yes, sir, they do.

**Senator Roblin:** What is the relationship between the IISS and the figures of Defence in the United States? Is it two to one, or how do they compare?

**Maj. Gen. Hewson:** The problem with any discussion of strategic balances has to do with counting rules. One has to define very carefully the rules of where the forces are that are being taken into account, and other such deliberations, which is why, when I was going through this somewhat simplified presentation, I was very specific as to where the troops were deployed and how our approach was taken.

I submit, sir, that someone else could give a balance of forces briefing using different rules and deliberately, or unintentionally, give quite a different picture.

**Senator Roblin:** That is part of the trouble for amateurs like me to decide which of these conflicting views is the correct one or the nearest to reality.

**Maj. Gen. Hewson:** Sir, to be honest, it is a problem even for someone not quite so amateur such as myself. The counting rules are very important when you look at balance.

**Senator Roblin:** Assuming that the IISS is the basis from which we start, your last observation, I believe, was that prob-

[Traduction]

l'OTAN est efficace et que la stratégie de riposte graduée demeure valable.

Je voudrais qu'on discute maintenant de l'importance accrue des forces conventionnelles pour cette stratégie, en admettant qu'on réussisse à réduire considérablement les forces nucléaires de théâtre.

**Le président:** Je vous remercie, major-général Hewson.

**Le sénateur Roblin:** Les opinions contradictoires que nous entendons au sujet de l'équilibre des forces conventionnelles en Europe me laissent toujours perplexe. J'ai l'impression que les autorités de Washington nous brossent un tableau beaucoup plus sombre que d'autres personnes. Bien que le Sénat n'ait pas levé la séance assez tôt pour que je puisse assister à la première partie de cette séance d'aujourd'hui, je présume d'après ce que j'ai entendu que nous nous inspirons des données de l'Institut international des études stratégiques. Pourriez-vous nous dire pourquoi nous avons décidé de nous fier aux chiffres de l'Institut?

**Le major-général Hewson:** Le problème, c'est que nous devons utiliser des chiffres qui peuvent être divulgués publiquement. Nous estimons que l'Institut international des études stratégiques est la meilleure source dont nous disposons pour dévoiler des données non secrètes et, en même temps, la source la plus impartiale.

En effet, lorsque nous comparons ces chiffres avec ceux d'autres sources, nous constatons qu'ils se rapprochent très étroitement.

**Le sénateur Roblin:** Dites-vous que les chiffres divulgués publiquement se rapprochent raisonnablement des chiffres confidentiels?

**Le major-général Hewson:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Roblin:** Quel lien existe-t-il entre les chiffres de l'Institut et ceux du Département de la Défense des États-Unis? La proportion est-elle de deux à un?

**Le major-général Hewson:** Dans toute discussion de l'équilibre des forces stratégiques, les règles de calcul posent un problème. Il faut définir très soigneusement l'endroit où se trouvent les forces dont on tient compte et d'autres questions de ce genre, et c'est pourquoi, lorsque je faisais cet exposé assez simplifié, j'indiquais de façon très précise l'endroit où les troupes étaient déployées et quelle attitude nous adoptions.

Je présume, monsieur, que quelqu'un d'autre pourrait vous donner une séance d'information sur l'équilibre des forces en utilisant des règles différentes et en vous brossant volontairement ou non un tableau très différent.

**Le sénateur Roblin:** C'est ce qui fait en partie que des amateurs comme moi aient de la difficulté à savoir laquelle de ces opinions contradictoires est la bonne ou la plus près de celle des alliés.

**Le major-général Hewson:** Monsieur, pour être franc, cela pose un problème pour quelqu'un qui n'est pas un amateur, comme moi-même. Les règles de calcul sont très importantes lorsqu'on examine l'équilibre.

**Le sénateur Roblin:** Si l'on présume que l'Institut international des études stratégiques est la source sur laquelle nous nous



[Text]

ably the balance in Europe, and central Europe in particular, is not too bad, because we can always fall back on the flexible response concept to bring in other nuclear forces. Where do we stand if those options are not available in the same way? Frankly, I have always wondered whether they are ever available, because it is pretty hard to imagine somebody calling down nuclear destruction on their own territory by getting off the mark first in this respect.

I have always felt that this nuclear response thing might turn out to be unreliable. But assuming that that concept is a correct one, and assuming that Reykjavik got its fallout to produce reduction in the nuclear support, apart from the intercontinental ones, where do we stand then? Are the NATO allies, who are supposed to be worried about this, correct? What is the Canadian view on it?

**Maj. Gen. Hewson:** The Canadian position was stated by the Prime Minister in Quebec, where he stated that Canada was in favour of the reduction because of logic and consistency. The rationale for that was that indeed, it had been a western proposal, which is now being proposed again to us by the Soviets. In terms of logic and consistency, it is very difficult to turn back on it.

At the same time, he appreciated that this decision was very difficult for the Europeans for various good reasons, and that we were very sympathetic to the problems that they were having with it.

**Senator Roblin:** I do not think I would quarrel with that statement, but it does not come to the point, which is, namely, what do we do if all this takes place and we are faced with this imbalance, which you say is three to one on the central front? You just do not sit there and look at it. You say we either accept it or we are going to do something about it. Do we have a position on that which you would like to talk about?

**Maj. Gen. Hewson:** With respect, what we do is to try to encourage our best ally to do something, because it is a bilateral negotiation between the Soviets and the Americans which is taking place in Geneva on the intermediate-range nuclear forces. They are consulting within NATO, and we are making our position known in that forum and bilaterally. I suggest that there is little more we could do at this stage.

**Senator Roblin:** I guess what I am trying to get you to say is that we accept the nuclear disarmament idea and, as a result of that, we are going to have to do something more on the conventional side. However, I guess you do not want to get into that at the present moment.

If this nuclear disarmament is successful and we are still looking at the submarine nuclear forces of the United Kingdom and France, how far do they take you in terms of your response situation? Are they significant?

**Maj. Gen. Hewson:** They probably are significant for the British and the French. One would have to compare those numbers to the total numbers which existed on the Soviet side.

[Traduction]

basons, votre dernière observation était que l'équilibre en Europe et, notamment, en Europe centrale, n'était probablement pas trop mal, parce que nous pouvons toujours compter sur le concept de la riposte graduée pour faire intervenir d'autres forces nucléaires. Que faisons-nous si ces solutions ne sont pas également à notre portée? Pour être franc, je me suis toujours demandé si on pourrait jamais s'en servir, car il est assez difficile d'imaginer quelqu'un amener la destruction nucléaire de son propre territoire en agissant le premier.

J'ai toujours pensé qu'on risquerait de ne pas pouvoir compter sur ce concept de riposte nucléaire. Mais si l'on présume que ce concept est valable et que le Sommet de Reykjavik a permis de s'engager à réduire les armes nucléaires, sauf les armes intercontinentales, où en sommes-nous alors? Les pays alliés de l'OTAN, dont on dit qu'ils s'inquiètent, ont-ils raison de s'inquiéter? Que pense le Canada à ce sujet?

**Le major-général Hewson:** Le premier ministre a énoncé la position du Canada, à Québec quand il a déclaré que le Canada était favorable à la réduction des armes nucléaires pour une question de logique et de cohérence. Il invoquait évidemment le fait qu'il s'agissait d'une proposition de l'Occident, que nous font maintenant à leur tour les Soviétiques. Si l'on veut demeurer logique et cohérent, ils serait très difficile de changer d'avis.

En même temps, il a reconnu que, pour diverses bonnes raisons, cette décision était très difficile pour les Européens, et que nous comprenions fort bien les problèmes que cela leur posait.

**Le sénateur Roblin:** Je ne contesterais pas cette réponse, mais vous n'en venez pas aux faits, c'est-à-dire, que faisons-nous si nous sommes aux prises avec ce déséquilibre de trois contre un sur le front central? On ne peut rester là les bras croisés. Il faut soit l'accepter, soit réagir. Le Canada a-t-il pris position à cet égard et voudriez-vous en parler?

**Le major-général Hewson:** Sauf votre respect, ce que nous faisons, c'est que nous tentons d'encourager notre meilleur allié à agir parce que c'est une négociation bilatérale entre les Soviétiques et les Américains qui a lieu à Genève au sujet des forces nucléaires de portée intermédiaire. Les Américains consultent l'OTAN et nous lui faisons part de notre position dans le cadre de ces négociations bilatérales. Je pense que nous ne pouvons pas en faire beaucoup plus pour le moment.

**Le sénateur Roblin:** Ce que j'essaie de vous faire dire, c'est que nous acceptons l'idée du désarmement nucléaire et, partant, que nous devons faire davantage sur le plan des armes conventionnelles. Mais je présume que vous ne voulez pas en parler pour le moment.

Si ce désarmement nucléaire est couronné de succès et que nous envisagions toujours de recourir aux forces nucléaires sous-marines du Royaume-Uni et de la France, ces forces sont-elles importantes pour votre contre-proposition?

**Le major-général Hewson:** Elles sont probablement importantes pour les Britanniques et les Français. Il faudrait comparer ces chiffres avec le total du côté soviétique.

[Text]

**Senator Roblin:** There is no understanding in those two countries in NATO as to what happens with those nuclear forces. They are under national control, are they not?

**Maj. Gen. Hewson:** Again, very definitely, and this is again because the negotiations taking place are between the Soviets and the Americans, and the French and British weapons are quite specifically being left out of them.

**The Chairman:** And the Soviets have agreed to their being left out?

**Maj. Gen. Hewson:** That is correct.

**Senator Roblin:** I am trying to get a picture as to where NATO would stand if the disarmament agreement took place. Is there any understanding as to whether they would be keyed into this response situation?

**Maj. Gen. Hewson:** I would like to refer that to someone more expert in the arms control negotiations.

**Mr. Bill Dewar, Senior Policy Analyst:** Perhaps I could just make a comment, coming back to a point you made before.

It is recognized in NATO by NATO ministers and our own minister that the conventional forces must be improved throughout NATO if we are to avoid undue reliance on the early use of nuclear weapons, and, indeed, must be significantly increased if the nuclear option is removed. That is the intent of what all defence ministers in NATO subscribed to.

There is a question of how one goes about doing that; and that, in some aspects, I think, not clear yet. However, all nations are urged to improve their conventional forces for this reason, mainly to raise the nuclear threshold. I do not know if Fred would like to add a comment on the other aspect.

**Lieutenant Colonel Fred S. Carpenter, Department of National Defence:** Gentlemen, the one thing that I would like to add to the comment by Mr. Dewar is that in addition to the cost implied in a potential nuclear arms control agreement in terms of improving conventional forces, there is also a cost in terms of having to see to the residual nuclear forces in Europe to ensure that they are capable of doing their particular task. So that follows on from the conversation that was taking place just now.

I believe your particular question was on the relevance of the French and the British nuclear deterrent forces. As General Hewson has pointed out, they are sovereign national deterrent forces. It is understood, however, that in the case of the U.K. deterrent, their relationship to NATO deterrence is the same as the relationship of the U.S. deterrent forces.

**Senator Roblin:** Thank you. That is the point I was asking about.

I have one final point. The figures we have been looking at from the IISS have to do with the forces on the spot, namely, in western Europe as far as NATO is concerned and in the

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Ces deux pays n'ont pas dit à l'OTAN ce qu'ils feraient de leurs forces nucléaires? Elles sont sous contrôle national, n'est-ce pas?

**Le major-général Hewson:** Assurément, et c'est encore une fois parce que les négociations ont lieu entre les Soviétiques et les Américains. Les armes françaises et britanniques sont expressément exclues de ces négociations.

**Le président:** Et les Soviétiques ont accepté qu'elles soient exclues?

**Le major-général Hewson:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** Je tente de savoir quelle serait la position de l'OTAN si le désarmement avait lieu. A-t-on annoncé si les armes seraient englobées dans la contre-proposition?

**Le major-général Hewson:** J'aimerais renvoyer cette question à quelqu'un qui s'y connaît mieux dans les négociations sur la limitation des armes stratégiques.

**M. Bill Dewar, analyste principal de la politique:** Je pourrais simplement faire une observation, en me reportant à un point que vous avez souligné plus tôt.

Les ministres de l'OTAN et notre propre ministre reconnaissent qu'il faut améliorer les forces conventionnelles à la grandeur de l'OTAN si nous ne voulons pas être obligés d'utiliser très tôt des armes nucléaires et, en fait, il faut considérablement les accroître si l'option nucléaire est supprimée. C'est le but que poursuivent tous les ministres de la défense de l'OTAN.

On se demande comment procéder et, à certains égards, je crois que ce n'est pas encore clair. Toutefois, on exhorte tous les pays à améliorer leurs forces conventionnelles pour cette raison, notamment pour retarder le moment où l'on devrait recourir à des armes nucléaires. J'ignore si Fred voudrait ajouter un commentaire sur l'autre aspect de la question.

**Le lieutenant-colonel Fred Carpenter:** Messieurs, je voudrais ajouter un commentaire à celui de M. Dewar: outre ce que coûterait une entente éventuelle de contrôle des armements nucléaires pour améliorer les forces conventionnelles, il faut également penser à ce que coûterait le maintien du reste des forces nucléaires en Europe, afin de s'assurer qu'elles sont en mesure d'accomplir leur mission particulière. Cela s'ajoute aux propos qui ont été tenus il y a un instant.

Je crois que vous vous interrogez sur la place qu'occupent les forces de dissuasion nucléaires françaises et britanniques. Comme le général Hewson l'a souligné, il s'agit de forces de dissuasion nationales souveraines. Il est toutefois entendu que les forces de dissuasion du Royaume-Uni sont autant liées aux forces de dissuasion de l'OTAN qu'aux forces de dissuasion des États-Unis.

**Le sénateur Roblin:** Je vous remercie, c'est sur quoi je m'interrogeais.

J'ai un dernier point à souligner. Les chiffres de l'Institut international des études stratégiques que nous regardions portent sur les forces sur place, c'est-à-dire en Europe de l'Ouest pour ce qui est de l'OTAN, et dans les pays du Pacte et en



*[Text]*

Pact countries and European Russia on the other side. You might just put me straight as to far how we go there.

My question leads to the following point: What about the rest of military power? The United States, for example, has a lot more that is not in Europe, and it leads to the question of timing and reinforcement, and that kind of thing. I suppose we have said to ourselves that we do not mind having an inferior position in Europe because we can call up reinforcements from elsewhere.

What is the relative balance on that score? And what is our doctrine on reinforcement? After the experience of CAST, how do you think we will get along if we have to reinforce a European battle?

**Colonel A.J. Waldrum, Director of Military Planning and Coordination:** The reinforcement decision is, of course, the critical part of the reinforcement plan. The basic feeling within the alliance is that we can anticipate somewhere around two weeks of reasonable warning to handle reinforcement.

The question then becomes: How much of that time would we use making the decision? That is critical. The second part then becomes those forces that we can put into Europe in the time at which we do not need to fight a conflict. If you get them there in time, those forces would provide the stability to handle what we class the first echelon. Therefore you are building time if you get to the decision early enough. The critical problem comes if you do not get the reinforcement decision made. Then the conventional battle becomes so critical that you have to use the second part of your stroke too soon.

Therefore it is really a critical part of your decision. The reinforcements are there; there are a considerable number of reinforcements within Europe to handle the first echelon, if the decision is made in time. The question then becomes: What happens after that?

**Senator Roblin:** That is going to be pretty tough, because the minute you start bringing in your reinforcements, you escalate the whole problem.

**Col. Waldrum:** That is an interesting point, sir. May I pursue that, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Go ahead.

**Col. Waldrum:** Senator, that is interesting. General Rogers himself has taken that point on. He says that there are two sides to that camp: One which uses the reinforcement as a deterrent and the other which uses the reinforcement as a provocation. That is exactly his point, and almost his words. His feeling is that, in years past, those that believed in provocation have been in the superiority. He believes that now and in the future, we may see the balance changing towards using them as a deterrent.

**The Chairman:** When you refer to "reinforcements" you are speaking of reinforcements from North America?

**Col. Waldrum:** Yes.

*[Traduction]*

Russie d'Europe pour ce qui est de l'autre camp. Vous pouvez m'éclairer sur ce sujet.

Ma question m'amène au point suivant. Qu'en est-il du reste des forces militaires? Les États-Unis, par exemple, en possèdent beaucoup plus qui ne sont pas déployés en Europe et cela nous amène à la question de «timing» et de renforcement. Je présume que nous nous sommes dits qu'il nous était égal d'être en position inférieure en Europe, parce que nous pouvons appeler des renforts d'ailleurs.

Quel est l'équilibre relatif à cet égard, et quelle est notre doctrine du renforcement? Après l'expérience connue avec le Groupe-brigade CTAM, comment pensez-vous que nous nous en tirerons si nous devons renforcer le dispositif de bataille en Europe?

**Le colonel A. J. Waldrum, directeur de la Coordination des plans militaires:** La décision du renforcement est certes la partie cruciale du plan de renforcement. L'Alliance estime que nous pouvons prévoir disposer d'un avertissement raisonnable d'environ deux semaines pour préparer le renforcement.

La question qui se pose alors est de savoir combien de temps, sur ces deux semaines, nous utiliserions pour prendre une décision. C'est d'importance cruciale. Deuxièmement, il faut savoir quelles forces nous pouvons déployer en Europe au moment où nous n'avons pas besoin de livrer un combat. Si on les y déploie à temps, ces forces offriront la stabilité nécessaire pour que nous nous occupions de ce que nous classons comme étant le premier échelon. On économise donc du temps si on prend la décision assez tôt. Les choses s'enveniment si on ne prend pas la décision de renforcer les troupes. Puis, la bataille conventionnelle devient si critique qu'il faut utiliser trop tôt la deuxième partie de la force de frappe.

C'est donc une partie cruciale de la décision. Les renforts existent; il y en a beaucoup en Europe pour s'occuper du premier échelon, si la décision est prise à temps. Il faut alors se demander: qu'arrive-t-il ensuite?

**Le sénateur Roblin:** Ce sera très difficile, parce que dès qu'on commence à amener des renforts, on assiste à une escalade.

**Le colonel Waldrum:** C'est un point intéressant, monsieur. Puis-je poursuivre, monsieur le président?

**Le président:** Je vous en prie.

**Le colonel Waldrum:** Sénateur, c'est un point intéressant. Le Général Rogers lui-même l'a souligné. Il dit qu'il y a deux parties dans ce camp: une qui se sert des renforts comme moyen de dissuasion et l'autre qui s'en sert comme moyen de provocation. C'est exactement ce qu'il pense, presque dans les mêmes termes. Il estime que, dans le passé, ceux qui croyaient dans la provocation étaient en position supérieure. Il pense qu'à l'avenir l'équilibre changera peut-être et que ces moyens seront utilisés comme moyens de dissuasion.

**Le président:** Quand vous parlez de «renforts», vous parlez de renforts de l'Amérique du Nord?

**Le colonel Waldrum:** Oui.

[Text]

**The Chairman:** You are not just talking of moving troops up?

**Col. Waldrum:** No, I am talking of troops in North America.

**The Chairman:** By "North America" you mean the U.S.?

**Col. Waldrum:** Yes.

**The Chairman:** With the number of submarines that the pact has—and I suppose I am getting into another subject here, but you are talking of flying these reinforcements over?

**Col. Waldrum:** I am talking of mainly flying them over with pre-positioned equipment.

**The Chairman:** Therefore you are talking about them arriving quite quickly. It is not a question of troop ships arriving several days or weeks later?

**Col. Waldrum:** That is the second part of the question. However, the first part is the arrival of the troops. You must also tack onto that that it is not just a matter of the arrival of the troops; it is the equipping of those troops upon arrival and then the moving of them forward into positions.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator MacEachen:** Mr. Chairman, I want to ask what will probably be considered a very stupid question: I want to know what is your definition of the deterrent?

**Maj. Gen. Hewson:** The deterrent is a counterstroke, if you like, such that if the other side were to consider aggression, he would need to realize that the penalty he would pay would be such as to make that aggression unprofitable.

**Senator MacEachen:** What does the deterrent consist of? In other words, what is the counterstroke?

**Maj. Gen. Hewson:** This again, sir, comes in the flexible response.

**The Chairman:** You are talking about a nuclear counterstroke?

**Maj. Gen. Hewson:** Not necessarily. There could be a deterrent in conventional forces, and I think this is what is so important in the question that Senator Roblin asked that I missed. If we are talking about giving away part of the nuclear deterrent, which is very much a part of it, then the conventional part of that deterrent becomes that much more critical.

**Senator MacEachen:** Very well. What is the present nuclear deterrent made up of, on the alliance side?

**Maj. Gen. Hewson:** On the alliance side, we have a range of nuclear capabilities from tactical weapons up to a range of 500 kilometres; to theatre nuclear weapons in the range from 500 to 1000 kilometres; then to the intermediate nuclear weapons in the range from 1000 to 5500 kilometres. When you go beyond that, you are into strategic nuclear weapons, which we are not considering at this point.

[Traduction]

**Le président:** Vous ne parlez pas simplement de déplacer les troupes?

**Le colonel Waldrum:** Non, je parle des troupes en Amérique du Nord.

**Le président:** Par «Amérique du Nord», vous entendez les États-Unis?

**Le colonel Waldrum:** Oui.

**Le président:** Avec le nombre de sous-marins que compte le Pacte—et je présume que j'aborde ici un autre sujet—vous parlez d'envoyer ces renforts en Europe par avion?

**Le colonel Waldrum:** Je parle de les envoyer surtout par avion, le matériel étant mis en place au préalable.

**Le président:** Vous dites donc qu'ils arriveront très rapidement. On ne parle pas de navires de transport de troupes qui arrivent plusieurs jours ou plusieurs semaines plus tard?

**Le colonel Waldrum:** C'est la deuxième partie de la question. La première est cependant l'arrivée des troupes. Il faut cependant penser également à équiper ces troupes à leur arrivée et à les envoyer à leurs postes.

**Le président:** Je vous remercie.

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur le président, au risque de poser une question qui peut paraître totalement idiote, comment définissez-vous la dissuasion?

**Le major-général Hewson:** La dissuasion est si vous voulez, une contre-attaque, telle que si l'autre camp devait envisager une agression, il lui faudrait bien saisir qu'étant donné le prix à payer il n'y gagnerait rien.

**Le sénateur MacEachen:** En quoi consiste la dissuasion? Autrement dit, quelle est cette contre-attaque?

**Le major-général Hewson:** À nouveau, monsieur, la riposte graduée intervient.

**Le président:** Vous parlez d'une contre-attaque nucléaire?

**Le major-général Hewson:** Pas nécessairement. Il pourrait s'agir d'une capacité de dissuasion des forces conventionnelles. Je pense d'ailleurs que c'est ce qui importe tant dans la question qu'a posée le sénateur Roblin et que j'ai manquée. Si nous devions envisager de renoncer en partie à la dissuasion nucléaire, qui contribue largement à la capacité de dissuasion, le volet conventionnel deviendrait d'autant plus critique.

**Le sénateur MacEachen:** Très bien. Pour l'instant, de quoi se compose la force de dissuasion nucléaire de l'Alliance?

**Le major-général Hewson:** Au sein de l'Alliance, nous possédons un ensemble de capacités nucléaires qui vont des armes tactiques, ayant une portée de 500 kilomètres; en passant par les armes nucléaires de théâtre, ayant une portée de 500 à 1 000 kilomètres; jusqu'aux armes nucléaires intermédiaires, ayant une portée variant de 1 000 à 500 kilomètres. Au-delà de cela, il s'agit d'armes nucléaires stratégiques, dont nous ne traitons pas pour l'instant.



[Text]

**Senator MacEachen:** So you are not going to permit me to ask questions about the strategic level?

**Maj. Gen. Hewson:** Senator, you may, but I would not necessarily include those. That is the ultimate deterrent, but I think in the context of the conventional and nuclear balance in Europe perhaps it would not be relevant to talk about strategic.

**Senator MacEachen:** Very well. You are talking basically about the deterrent in Europe and I was asking about the overall nuclear deterrent, the strategic deterrent. Let me just ask a pointed question: How is Canada part of that deterrent, in Europe?

**Maj. Gen. Hewson:** I would like to give a simple answer first, and then turn to the policy experts. I would like to think that we are an important part of that deterrent by our contribution to the conventional forces in Europe. Although it is relatively small, we are there and there is an important hostage aspect to our being there that is a very clear indication to our European allies and to any potential aggressor that we are prepared to take our stand within this defence agreement to which we belong.

The fact that these are North American troops deployed in Europe also has a significance to both the Europeans and to the potential aggressor in that we are part of a collective defence arrangement in Europe. If I may, I would be happy to have the political experts carry on.

**Mr. Dewar:** Perhaps I could add one point, first of all, with respect to deterrence. Of course, NATO policy is essentially a triad—one dealing with conventional forces, theatre nuclear forces and then ultimately strategic nuclear forces. What NATO is attempting to convey to the other side is that there is sort of a seamless web, if I could use that term; that there is a progression from one step to the other and then to the next; and that is what the Soviets need to recognize, that there is this progression. This is what builds the complete deterrent.

However, because of the flexible response policy, we also deter at whatever level of attack—or at least we try, since our conventional side is not that good. We would be able, we hope, to deter a small-scale conventional attack with conventional forces. However, if the size of that attack became too big, then this is where our flexible response would come in and it could, of course, progress right up to the strategic level. What we want to convey to the other side is our determination that that is what could happen. We are not necessarily saying it would happen, but by conveying that to the Soviets, we feel that that is what really provides the credibility of our deterrent.

**Senator MacEachen:** Mr. Chairman, with respect to the strategic deterrent, and putting aside for a moment the political considerations, is there anything that Canada does that has a bearing on the viability of the strategic deterrent?

[Traduction]

**Le sénateur MacEachen:** Vous ne me permettez donc pas de poser des questions sur les armes stratégiques pour l'instant?

**Le major-général Hewson:** Sénateur, vous le pouvez, mais je n'inclurais pas nécessairement ces armes stratégiques. C'est la mesure de la dissuasion ultime. Je pense cependant qu'en ce qui concerne l'équilibre des forces conventionnelles et des forces nucléaires en Europe il ne serait pas approprié de parler des armes stratégiques.

**Le sénateur MacEachen:** D'accord. Vous parlez essentiellement des forces de dissuasion en Europe et je parlais de la force nucléaire globale, de la dissuasion stratégique. Me permettez-vous une question: comment le Canada participe-t-il à la force de dissuasion en Europe?

**Le major-général Hewson:** Je donnerai une réponse simple, puis je céderai la parole aux spécialistes de la politique. J'aimerais pouvoir dire que nous sommes une importante constituante de la force de dissuasion par notre contribution aux forces conventionnelles en Europe. Malgré notre petitesse relative, nous sommes là et notre présence montre très clairement à nos alliés européens et à tout agresseur éventuel que nous sommes prêts à honorer notre engagement à cet accord de défense dont nous sommes signataires.

Le fait que des troupes nord-américaines soient déployées en Europe revêt une importance et pour les Européens et pour l'agresseur éventuel, parce que nous participons à une entente collective de défense en Europe. Si vous le permettez, j'aimerais maintenant céder la parole aux spécialistes de la politique.

**M. Dewar:** Tout d'abord, j'aimerais ajouter quelque chose au sujet de la dissuasion. Essentiellement, la politique de l'OTAN repose sur trois éléments: les forces conventionnelles, les forces nucléaires de théâtre et les forces nucléaires stratégiques. Ce que l'OTAN tente de faire comprendre à l'autre camp, c'est qu'il existe, si vous voulez, une sorte de filet sans faille, une progression d'une étape à l'autre. De fait, les Soviétiques le reconnaissent. Je dirais que c'est ce qui constitue la véritable dissuasion.

Toutefois, en raison de la riposte graduée, nous pouvons exercer une dissuasion à un autre niveau d'attaque—ou tout au moins essayons-nous de le faire, étant donné que notre volet de défense conventionnelle n'est pas tellement bon. Nous serions en mesure, du moins nous l'espérons, de repousser une attaque conventionnelle de faible envergure en recourant à des forces conventionnelles. Toutefois, si l'attaque prenait trop d'ampleur, nous recourrions alors à la riposte graduée, qui pourrait nous porter directement au niveau stratégique. Nous voulons faire comprendre à l'autre camp que nous sommes persuadés que c'est ce qui pourrait arriver. Nous ne disons pas nécessairement que ce serait le cas, mais nous estimons qu'en faisant bien comprendre ce message à l'Union soviétique nous garantissons la crédibilité de notre dissuasion.

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur le président, en ce qui concerne la dissuasion stratégique, et faisant un instant abstraction des considérations d'ordre politique, le Canada fait-il quelque chose qui contribue à la viabilité de la dissuasion stratégique?

[Text]

**Mr. Dewar:** Of course we do. I think in North America—which is getting away from the topic area—

**Senator MacEachen:** Yes, fine.

**Mr. Dewar:** However, if you wish me to, I will.

**Senator MacEachen:** If you could just give us a brief answer and then we will go back to Europe.

**Mr. Dewar:** Basically, our focus has been on the surveillance side; the ability to detect possible threats. By doing that, we provide early warning which, in turn, allows the U.S. to make its retaliatory forces presumably invulnerable. It is because of this warning that they are able to position themselves so that they are not overly vulnerable. That is the contribution we make—via Norad, in particular.

**Senator MacEachen:** When you say “put in place by the Americans”, does that mean Canada does the surveillance and detection and interception is not part of the deterrent?

**Mr. Dewar:** Not really.

**Senator MacEachen:** We do not intercept, do we?

**Mr. Dewar:** Our point is that interceptions are secondary missions. The purpose is being able to detect, and we believe that detection provides a significant element to deterrence in the first place.

**Senator MacEachen:** Which permits the Americans to put their bombers—

**Mr. Dewar:** Into safer locations. They could choose to do that, or they could decide to send their submarines to sea if that were a possibility, or more importantly, to try to secure better their communications, command and control system. Through the warning, we help; . . . we contribute to that part of it.

**Senator MacEachen:** Mr. Chairman, I apologize for getting into the wrong part of the world.

When you talked about the balance of weapons, intermediate weapons and short-range weapons, and made comparisons between east and west, did you include the French and British weapons?

**Maj. Gen. Hewson:** We included only those French and British forces deployed in a front-line NATO area.

**Senator MacEachen:** Did you include their nuclear weapons?

**Maj. Gen. Hewson:** Yes, senator.

**Senator MacEachen:** But they are not part of the negotiations.

**Maj. Gen. Hewson:** No, senator, they are not, and I was careful to say, when we went through this, that they are not part of the current INF negotiations, but in the NATO balance we included those.

[Traduction]

**M. Dewar:** Certainement que nous le faisons. Je pense qu'en Amérique du Nord—ce qui nous éloigne du cœur de la question . . .

**Le sénateur MacEachen:** Très bien, je comprends.

**M. Dewar:** Cependant, si vous voulez que je poursuive, je le ferai.

**Le sénateur MacEachen:** Répondez brièvement puis nous reviendrons à l'Europe.

**M. Dewar:** Essentiellement, nous centrons nos efforts sur la surveillance, la possibilité de détecter des menaces éventuelles. Nous fournissons une alerte avancée qui permet aux États-Unis de rendre leurs forces de représailles théoriquement invulnérables. C'est grâce à cette alerte qu'ils sont en mesure d'agir de manière à ne pas être trop vulnérables. C'est notre contribution à Norad, particulièrement.

**Le sénateur MacEachen:** Quand vous dites «mis en place par les Américains», cela signifie-t-il que le Canada s'occupe de surveillance et de détection, et que l'interception ne fait pas partie de la dissuasion?

**M. Dewar:** Pas vraiment.

**Le sénateur MacEachen:** Nous ne nous chargeons pas d'interception, n'est-ce pas?

**M. Dewar:** Pour nous, les interceptions sont des missions secondaires. Le but est d'être en mesure de détecter. Nous estimons que la détection constitue déjà une grande part de la dissuasion.

**Le sénateur MacEachen:** Ce qui permet aux Américains de placer leurs bombardiers . . .

**M. Dewar:** . . . dans des lieux plus sûrs. Ils pourraient choisir d'agir ainsi, ou décider d'envoyer leurs sous-marins en mer si la chose est possible, ou plus important encore, essayer de mieux protéger leur commandement des télécommunications et leur système de contrôle. Par la détection, nous les aidons; nous contribuons à la dissuasion.

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur le président, excusez-moi d'avoir orienté la discussion sur une autre partie du monde.

Quand vous avez parlé de l'équilibre des armes, des armes intermédiaires et des armes de courte portée, et avez fait des comparaisons entre l'Est et l'Ouest, incluiez-vous les armes britanniques et les armes françaises?

**Le major-général Hewson:** Nous n'incluons que les forces britanniques et les forces françaises déployées dans une zone de première ligne de l'OTAN.

**Le sénateur MacEachen:** Incluiez-vous leurs armes nucléaires?

**Le major-général Hewson:** Oui, sénateur.

**Le sénateur MacEachen:** Elles ne font pas partie des négociations.

**Le major-général Hewson:** Non, sénateur, elles n'en font pas partie. D'ailleurs, j'ai bien pris soin, quand nous avons abordé cette question, de dire qu'elles ne font pas partie des actuelles



[Text]

**The Chairman:** Because you have included them in the strategic column?

**Maj. Gen. Hewson:** Yes, Mr. Chairman.

**Senator Hicks:** But there are no French forces deployed strategically at the present time with the NATO forces?

**The Chairman:** Excuse me for interrupting Senator Hicks, but I want to make your question quite clear. There are no French nuclear strategic forces.

**Senator Hicks:** Are you only talking about nuclear forces now?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Hicks:** I was talking about conventional forces.

**Maj. Gen. Hewson:** There is a French corps deployed in Germany, and we included that.

**Senator Hicks:** That is the information I was seeking.

**Senator MacEachen:** I want to get clear in my head the negotiations that are in play at the moment.

You referred to the deployment by the Alliance of the cruise missiles and the Pershings in response to the previously deployed SS-20s, and so forth. Am I correct in saying that the first proposal that had been made was the removal by the Alliance of the Pershings and the cruise missiles in return for the removal of the equivalent SS-20s by the Soviet Union?

When the Alliance decided to go ahead with the two-track decision, they said "We are going to deploy; we are ready to negotiate and we will not deploy if you remove."

**Maj. Gen. Hewson:** That is my understanding of the two-track proposal.

**Senator MacEachen:** Are those two batches of weapons still in the first stage of the negotiations?

**Lt. Col. Carpenter:** Yes, very much so. They are the central weapons—that is, the ones you have identified—in the so-called INF negotiations between the United States and the U.S.S.R. in Geneva.

**Senator MacEachen:** Those are the intermediate weapons?

**Lt. Col. Carpenter:** Intermediate range nuclear weapons. The particular category that has been under discussion—the SS-20s on the Soviet side and the Pershing II and the cruise missile on the NATO side—have been referred to as longer range intermediate range nuclear forces. The jargon is confusing.

As the negotiations progressed, the Alliance, NATO, wished to ensure that if this category of weapons were to be eliminated altogether there would be a balance of forces below that level. For that reason, there is now consideration being given to that other category of INF weapons known as the shorter range, intermediate range nuclear forces.

**Senator MacEachen:** As I recall, in the initial phase—and I may remember incorrectly—both the Soviet Union and the

[Traduction]

négociations sur les FNI. Cependant, dans l'équilibre de l'OTAN, nous les avons incluses.

**Le président:** Parce que vous les avez incluses dans la colonne stratégique?

**Le major-général Hewson:** Oui, monsieur le président.

**Le sénateur Hicks:** Mais, pour l'instant, la France ne déploie aucune force stratégique au sein des forces de l'OTAN?

**Le président:** Excusez-moi d'interrompre le sénateur Hicks, mais je tiens à bien préciser votre question. Il n'existe pas de forces stratégiques nucléaires françaises.

**Le sénateur Hicks:** Parlez-vous seulement des forces nucléaires maintenant?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** Je parlais des forces conventionnelles.

**Le major-général Hewson:** La France déploie des forces en Allemagne, et nous les avons incluses.

**Le sénateur Hicks:** C'est ce que je voulais savoir.

**Le sénateur MacEachen:** Je veux bien saisir en quoi consistent les négociations en cours en ce moment.

Vous avez parlé du déploiement par l'Alliance de missiles de croisière et de Pershings en réponse au déploiement antérieur de SS-20 notamment. Ai-je raison de dire que la première proposition qui a été faite visait le retrait par l'Alliance des Pershings et des missiles de croisière, en échange du retrait des SS-20 par l'Union soviétique?

Quand l'Alliance a décidé d'aller de l'avant avec la dite décision ambivalente, on a dit: «Nous allons procéder à un déploiement; mais nous sommes prêts à négocier et ne procéderons pas à ce déploiement si vous effectuez un retrait»

**Le major-général Hewson:** C'est ainsi que je conçois la décision dite ambivalente.

**Le sénateur MacEachen:** Ces deux lots d'armes font-ils toujours partie de la première étape des négociations?

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** Oui, parfaitement. Ce sont les armes dont il est principalement question, celles dont vous avez parlé, dans les négociations dites des FNI auxquelles participent les États-Unis et l'URSS à Genève.

**Le sénateur MacEachen:** Ce sont des armes intermédiaires?

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** Des armes nucléaires de portée intermédiaire. La catégorie précise d'armes dont il a été question—les SS-20 de l'Union soviétique et les Pershing II et les missiles de croisière de l'OTAN—sont appelées des armes nucléaires intermédiaires de longue portée. Le vocabulaire porte à confusion.

À mesure que les négociations progressaient, l'Alliance, l'OTAN, voulait s'assurer que si on supprimait complètement cette catégorie d'armes, il subsisterait un équilibre des forces en deçà de ce niveau. Pour cette raison, on examine maintenant cette autre catégorie d'armes FNI que sont les armes nucléaires de portée intermédiaire.

**Le sénateur MacEachen:** Si je me souviens bien, au cours de la phase initiale—mais je me trompe peut-être—l'Union sovié-

*[Text]*

Alliance were prepared to make a deal only on that which you describe as the long range, right?

**Lt. Col. Carpenter:** Yes.

**Senator MacEachen:** Then the Germans became apprehensive when there was included the short range missiles. Is that correct?

**Lt. Col. Carpenter:** Yes, senator.

**Senator MacEachen:** The Soviet Union had made the proposal on the intermediate range and the short range, and as an initial step, all of the Alliance went for the intermediate, but particularly the Germans were apprehensive about the inclusion or what the result would be of the removal of the short range missiles.

Have I got that right?

**Lt. Col. Carpenter:** Yes, I think that is a good, short characterization of the problem, but I should like to expand it to say that the Alliance, in general, wants to get it right with respect to the shorter range INF systems. It is a problem that has been identified recently with Germany because of discussions that we are all privy to in Bonn at this time.

But the problem has significance for all of NATO. So, it is part of the United States negotiating position to ensure that in going to zero in the LRINF category, the Alliance is also satisfied about those remaining systems at the shorter ranges.

**Senator MacEachen:** But the Alliance has given an unconditional yes to zero in the long range weapons, right?

**Lt. Col. Carpenter:** At Reykjavik, the United States agreed, in principle, to the elimination of LRINF missiles in Europe with the Soviet Union, with 100 residual warheads in home countries. That was an agreement in principle.

More recently, the Alliance has been looking at the question of shorter range INF missiles, and there is a process of consultation going on within the Alliance right now on that particular matter, together with other matters associated with getting the modalities of an INF agreement right from the point of view of the Alliance. Questions such as the verification, the timings and the nature of the reductions, that is, the way in which they would actually be carried out, have arisen. The SRINF is also part of this consultation process.

**Senator MacEachen:** Did not Mr. Gorbachev offer zero to both.

**Lt. Col. Carpenter:** He has.

**Senator MacEachen:** But the alliance has not accepted zero to both, is that correct?

**Lt. Col. Carpenter:** The alliance is consulting on this question.

**Senator MacEachen:** But it has accepted zero to long-range.

*[Traduction]*

tique et l'Alliance n'étaient disposées à s'entendre que sur ce que vous appelez les armes de longue portée, n'est-ce pas?

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** C'est exact.

**Le sénateur MacEachen:** Puis l'Allemagne a commencé à avoir des craintes quand on a inclus les missiles de courte portée. Est-ce vrai?

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** Oui, sénateur.

**Le sénateur MacEachen:** L'Union soviétique a fait la proposition sur les armes intermédiaires et les armes de courte portée, et, dans un premier temps, tous les membres de l'Alliance ont opté pour les armes intermédiaires. Cependant, l'Allemagne tout particulièrement craignait l'inclusion ou le résultat du retrait des missiles de courte portée.

Ai-je raison?

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** Oui, c'est une bonne schématisation du problème. J'aimerais néanmoins ajouter que, de façon générale, l'Alliance tient à bien préciser les choses en ce qui concerne les systèmes FNI de courte portée. C'est un problème que l'Allemagne a récemment posé, en raison des discussions que nous savons et qui se déroulent à Bonn en ce moment.

Mais le problème revêt une importance pour tous les membres de l'OTAN. Aussi, au cours des négociations, il revient aux États-Unis de veiller à ce qu'en acceptant l'option zéro pour la catégorie des FNI de longue portée, l'Alliance obtienne aussi des garanties au sujet des systèmes de plus courte portée qui demeureront.

**Le sénateur MacEachen:** Mais l'Alliance a déjà accepté inconditionnellement l'option zéro pour les armes de longue portée, n'est-ce pas?

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** À Reykjavik, les États-Unis ont admis, en principe, la suppression des missiles FNI de longue portée en Europe, avec l'Union soviétique, et le maintien de 100 ogives en dehors d'Europe. C'était une entente de principe.

Plus récemment, l'Alliance a examiné la question des missiles FNI de plus courte portée, et des consultations se poursuivent actuellement au sein de l'Alliance sur cette question donnée, de même que sur d'autres qui ont trait à la formulation d'une entente sur les FNI qui corresponde au point de vue de l'Alliance. On se pose des questions sur la vérification, l'opportunité du moment choisi et la nature des réductions, c'est-à-dire la façon dont on pourrait effectivement procéder. Les FNI de courte portée font aussi partie du processus de consultation.

**Le sénateur MacEachen:** M. Gorbatchev n'a-t-il pas proposé l'option zéro pour les deux?

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** Il l'a fait.

**Le sénateur MacEachen:** Mais l'Alliance n'a pas accepté, n'est-ce pas?

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** L'Alliance procède à des consultations sur cette question.

**Le sénateur MacEachen:** Mais elle a accepté l'option zéro pour les FNI de longue portée.



[Text]

**Lt. Col. Carpenter:** Yes. Since 1981 when the zero option was first mooted by the United States, the alliance has associated itself with that position, that is, zero longer range INF.

**Senator MacEachen:** But the apprehension is that the Germans, particularly, want short-range nuclear weapons.

**Lt. Col. Carpenter:** Perhaps I could digress and use an example to illustrate, from a military point of view, the kinds of concerns that exist on the military side with respect to nuclear weapons in Europe.

If you have a front line which you want to cover with a nuclear capability, you can do it with a whole lot of very short range or tactical systems or you can do it with a much smaller number of considerably longer range systems which would be well back from the front. For this reason, from a military point of view, there is merit in considering the advantages that could derive from having some Shorter-Range INF or SRINF capability.

**Senator Hicks:** Why?

**Lt. Col. Carpenter:** For example, from the point of view of arms control and the interest in having reduced number of weapons, one could make a case for having a small number of longer-range accurate systems rather than a whole lot of short-range systems to cover the same targeting capability.

**Senator Hicks:** I must have misunderstood you because I thought you were saying that there was an advantage in having the short-range ones, whereas it seemed to me obvious that the advantage would be in having fewer stations farther removed with longer-range capability.

**Lt. Col. Carpenter:** This is the difficulty with the terminology. I have used the term "Shorter-Range INF" by which I mean those systems between 500 and 1,800 kilometres. What I should say is systems which have a longer range do not have to be deployed in such numbers, provided they are sufficiently accurate, as systems with considerably shorter range.

By this example, I am wishing to illustrate the kinds of considerations which have to go into making a decision from which the alliance could not turn back.

**Senator MacEachen:** I accept the validity of your comments but it appears, from the political point of view, that Mr. Gorbachev is able to manoeuvre much more swiftly and with greater impact on public opinion. In the circumstances, the alliance, because of its slowness in responding, is less visibly interested in zero, zero.

Mr. Gorbachev has said, "I will give you a zero result in the longer-range and the short-range" and we have said yes to the longer-range and that we are consulting about the short-range, is that correct?

**Lt. Col. Carpenter:** Yes.

**Senator MacEachen:** When we started in 1979 on the two-track decision, the doctrine that had been enunciated by Hel-

[Traduction]

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** Oui. Depuis 1981, quand l'option zéro a été pour la première fois proposée par les États-Unis, l'Alliance a opté pour l'option zéro pour les FNI de plus longue portée.

**Le sénateur MacEachen:** On craint cependant que l'Allemagne, plus particulièrement, veuille des armes nucléaires de courte portée.

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** Si vous le permettez, je vais donner un exemple pour montrer, d'un point de vue militaire quelle préoccupation on peut avoir en ce qui concerne les armes nucléaires en Europe.

Pour doter une première ligne d'une capacité nucléaire, on peut utiliser tout un arsenal de systèmes de courte portée ou tactiques ou un nombre beaucoup plus restreint de systèmes de portée beaucoup plus longue qui seraient bien en deça du front. Pour cette raison, du point de vue militaire, on a intérêt à examiner les avantages qu'on pourrait tirer d'une certaine capacité FNI de courte portée ou SRINF.

**Le sénateur Hicks:** Pourquoi?

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** Par exemple, en ce qui concerne le contrôle des armements et l'intérêt qu'offre la réduction du nombre des armes, on pourrait établir le bien-fondé de l'existence d'un petit nombre de systèmes de précision de longue portée plutôt que de tout un arsenal de systèmes de courte portée pour couvrir les mêmes objectifs.

**Le sénateur Hicks:** J'ai dû mal comprendre ce que vous avez dit. Je croyais que vous disiez qu'il était avantageux d'avoir des FNI de courte portée, alors qu'il me semblait évident qu'il vaudrait mieux avoir moins de stations, plus éloignées avec une capacité de plus longue portée.

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** C'est là tout le problème de la terminologie que nous utilisons. Quand je parle de FNI de courte portée, je parle de systèmes d'une portée de 500 à 1 800 kilomètres. Je devrais préciser que les systèmes d'une portée supérieure n'ont pas besoin d'être déployés en si grand nombre, pourvu qu'ils soient suffisamment précis, comme les systèmes de portée nettement plus réduite.

Par cet exemple, je veux montrer les considérations dont il faut tenir compte avant de prendre une décision sur laquelle l'Alliance ne pourrait pas revenir.

**Le sénateur MacEachen:** Je veux bien le reconnaître mais il semble, d'un point de vue politique, que M. Gorbatchev soit en mesure d'influencer beaucoup plus prestement et efficacement l'opinion publique. Dans les circonstances, l'Alliance, parce qu'elle tarde à réagir, est manifestement moins intéressée à l'option zéro-zéro.

M. Gorbatchev a dit: «J'accepte un point zéro pour les armes de longue portée et celles de courte portée». Nous avons dit oui pour les armes de longue portée et annoncé que nous procéderions à des consultations au sujet des armes de courte portée, est-ce juste?

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** Oui.

**Le sénateur MacEachen:** Quand nous avons entrepris en 1979 d'examiner la décision ambivalente, selon M. Helmut

## [Text]

mut Schmidt was that the SS-20, in particular, which are long-range missiles, had put the alliance in a vulnerable position, at least politically. Therefore, we had to respond. We made our response and I think it has been a successful alliance effort, to the credit and perseverance of all the countries, in that they did deploy. If they had not deployed the Pershings and the cruise there would not have been a ghost of a chance that the Soviets would have removed the SS-20s, in my opinion. I ask you: What was the equilibrium in the short-range missile field in 1979? In other words, what I am saying is, we achieved our objective of getting those SS-20's out, why are we now trying to do something about the short-range missiles? Is it just a political response to the Soviet Union or were we satisfied with the status quo as it existed in that short-range field in 1979.

**Lt. Col. Carpenter:** The situation has changed somewhat since 1979 with respect to that particular category of missiles, the shorter-range INF missiles. In general terms, one could say that there is concern not just about the numbers that exist today in that range category, but the numbers that could exist in the future. It is important for the alliance, at this stage, to close off the possibility of greatly increased numbers on the Warsaw Pact side of weapons which, from the Soviet point of view, if forward deployed, would cover more or less the same targets as covered currently by the SS-20s.

In other words, if the Soviet Union were unconstrained in that category of weapons and if they were to forward deploy, for example, the SS-12/22, which was mentioned in the briefing, which has a range of about 900 kilometres, they would, to a large extent, be able to replace the capability that they now hold with the SS-20. That is why those systems are important and that is why it is important for the alliance to ensure that, in moving towards an INF agreement, that particular problem is dealt with effectively.

**Mr. Dewar:** To some extent, the difficulty is one of perception in the west amongst western allies. I think that has been most visible in terms of what has been going on in Germany recently regarding the debate, that has spilled over into the press, and the difficulty they seem to have of coming to grips with this.

I think the perceptual problem is the concern that, by removing this slice of nuclear weapons from this seamless web that I talked about before from conventional right up to strategic, you are breaking the link in terms of a deterrent that applies across the field. That is, if you have this gap then I think some would be concerned that the United States may not follow through in their escalation up to the strategic level.

I think, to a large extent, it is a perceptual problem. Some in Europe are concerned in terms of trying to ensure that this escalation would come about. That, indeed, the linkage is maintained and is viewed to be essential for overall deterrence.

**Senator MacEachen:** A linkage of these short-range weapons to what?

**Mr. Dewar:** From the lowest conventional attack right up to the full-scale use of strategic weapons.

## [Traduction]

Schmidt, les SS-20, plus particulièrement, qui sont des missiles de longue portée, avaient placé l'Alliance en situation de vulnérabilité, du moins sur le plan politique. Par conséquent, il nous fallait réagir. Nous l'avons fait et je pense que l'Alliance a, grâce à la collaboration et à la persévérance de tous les pays, réussi son déploiement. Si nous n'avions pas déployé les Pershings et les missiles de croisière, nous n'aurions pas eu l'ombre d'une chance de voir l'Union soviétique retirer ses SS-20. C'est mon avis. Pouvez-vous me dire quel était l'équilibre des armes de courte portée en 1979? Nous avons réussi à faire retirer ces SS-20, pourquoi essayons-nous maintenant de faire quelque chose à propos des missiles de courte portée? N'est-ce qu'une réponse politique à l'Union soviétique ou étions-nous satisfaits de la situation qui existait à l'égard des missiles de courte portée en 1979?

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** La situation a quelque peu changé depuis 1979 en ce qui concerne les missiles FNI de plus courte portée. De façon générale, on pourrait dire qu'on s'interroge non seulement sur le nombre de missiles de cette catégorie qui existent aujourd'hui, mais aussi sur le nombre qu'ils pourront atteindre à l'avenir. Pour l'instant, il importe que l'Alliance élimine la possibilité d'une forte augmentation du nombre d'armes dans les pays du Pacte de Varsovie, armes qui, du point de vue soviétique, si elles étaient déployées, couvriraient plus ou moins les mêmes objectifs que ceux que couvrent actuellement les SS-20.

Si on n'imposait à l'Union soviétique aucune contrainte en ce qui concerne cette catégorie d'armes, et si elle devait, par exemple, déployer les SS-12-22 dont il a été question à la séance d'information, et qui ont une portée d'environ 900 kilomètres, ces armes pourraient dans une large mesure remplacer la capacité qu'ont maintenant les SS-20. C'est pourquoi ces systèmes sont jugés importants et pourquoi il faut que l'Alliance veille, à mesure qu'on s'approche d'une entente sur les FNI, à traiter efficacement de cette question particulière.

**M. Dewar:** D'une certaine manière, tout est affaire de perception entre les alliés de l'Occident. On n'a pour s'en rendre compte qu'à songer à ce qui vient de se passer en Allemagne, où la presse a rapporté combien on a du mal à cerner le problème.

Je pense que cela tient au fait qu'on craint que, en retirant ces armes nucléaires de ce tissu sans faille dont j'ai parlé plus tôt, et qui va des forces conventionnelles aux forces stratégiques, on rompe la continuité de la dissuasion qui s'exerce d'un bout à l'autre. Si on crée ce fossé, certains pourront craindre que les États-Unis puissent ne pas être en mesure de poursuivre l'escalade jusqu'au niveau de la dissuasion stratégique.

À mon avis, il s'agit surtout d'un problème de perception. Certains Européens veulent s'assurer que les États-Unis le feront. Ils considèrent ce lien essentiel à la dissuasion globale.

**Le sénateur MacEachen:** Le lien entre ces armes à courte portée et quoi d'autre?

**M. Dewar:** L'attaque classique la plus limitée jusqu'au plein déploiement des armes stratégiques.



## [Text]

**Senator MacEachen:** That puzzles me because Lt. Col. Carpenter said that the perceived fear now is that these short-range weapons would be moved up and act as a substitute for longer-range weapons. Mr. Gorbachev has said, "Let's get rid of them all," so why not grab that?

**Mr. Dewar:** As I perceive the argument, it is to be cautious and to make sure we know what we are doing before we sign on the dotted line. That is the process that I think is going on at the moment. I think it is necessary to maintain the credibility of a flexible response from its low to high end. That is what I think they are trying to ensure in their own minds, that there is the link from the bottom right out to the strategic nuclear weapons.

**Senator MacEachen:** So they want a nuclear alternative short of strategic deterrence? Is that it?

**Mr. Dewar:** It provides an indication of the U.S. intent to support any action that takes place in Europe. To some extent, it is seen as a visible action on the U.S. part that indicates it is fully committed to the strategy of flexible response.

**Senator MacEachen:** So we must have short-range nuclear weapons in Europe to prove its credibility, even though the Soviet Union has said that we ought to take them all out? That is a hard one to win in terms of public opinion, I might say, if I am stating the situation correctly.

**The Chairman:** As I understand the witness, you could liken this situation in Europe to a step-ladder, the bottom rung of which represents conventional, the second rung representing a battlefield with cannons and nuclear warheads, the third rung representing short range and intermediate range, the fourth rung representing long range and the fifth rung, strategic. They do not want to take a couple of rungs out of the ladder. That seems to be what the witness is saying.

**Mr. Dewar:** I am trying to say that some perceive that. Others perceive that that linkage is already there and they can go ahead. There are two sides to the debate. I think in Germany, it is trying to get them each to understand that security would still be maintained in any agreement that is signed, and I think that is what the west is being cautious about, if you like, at the moment. The west wants to ensure that indeed the security is maintained. You are quite right, senator, in your comment upon public opinion. It appears that the public relations battle is going to Mr. Gorbachev, whereas we still have to ensure 15 or 16 nations that security is credible across the whole spectrum. That just takes time.

**Senator Macquarrie:** I do not know whether my question will be stupid, Mr. Chairman, going back to what Senator MacEachen said about his. But that did not prove to be so; his questions were excellent. My question, however, will be civilian. I find a slight agenda imposition in the foreign affairs committee dealing so heavily with matters to do with national defence, so I will keep it on the civilian side.

My question goes back to the slides and to the general theme I have heard for the last half of my life when we discuss the Warsaw Pact and the NATO Alliance, that the other side is always so much more powerful, has so many more men, so

## [Traduction]

**Le sénateur MacEachen:** Cela m'étonne parce que le lt-col. Carpenter a dit qu'on craint maintenant que les armes à courte portée remplacent les armes à longue portée. M. Gorbatchev a proposé d'éliminer toutes ces armes, alors pourquoi ne pas accepter son offre?

**M. Dewar:** On désire faire preuve de prudence et s'assurer qu'on sait ce qu'on fait avant de signer un accord quelconque. Voilà ce qui se passe actuellement. Je crois qu'il est nécessaire de maintenir la crédibilité d'une réponse souple à toutes les étapes. Je pense qu'on veut établir un lien entre le déploiement minimal et les armes nucléaires stratégiques.

**Le sénateur MacEachen:** Les Européens veulent donc une option nucléaire, mais refusent d'aller jusqu'à la dissuasion stratégique? Ai-je bien compris?

**M. Dewar:** Cela les assurerait que les États-Unis ont l'intention d'intervenir si un conflit éclatait en Europe. On y voit une indication claire que les États-Unis se sont engagés pleinement envers la stratégie de la réponse souple.

**Le sénateur MacEachen:** Nous devons donc maintenir des armes nucléaires à courte portée en Europe pour prouver leur crédibilité même si l'Union soviétique croit qu'on devrait les supprimer. À mon avis, on aura du mal à faire accepter cela à la population.

**Le président:** Si j'ai bien compris le témoin, on peut comparer la situation en Europe à une échelle dont le premier barreau représente les forces classiques, le deuxième, les champs de bataille avec les canons et les ogives nucléaires, le troisième, les armes à courte portée et à portée intermédiaire, le quatrième, les armes à longue portée et le cinquième, les armes stratégiques. On ne veut pas supprimer des barreaux de l'échelle. Voilà ce que le témoin semble dire.

**M. Dewar:** J'essaie de vous dire que c'est de cette façon que certains perçoivent la situation. D'autres estiment que ce lien existe déjà et qu'on peut aller de l'avant. Il y a deux camps. Je crois que l'Allemagne essaie de convaincre les deux camps que la sécurité continuerait d'être assurée si un accord était signé et l'Ouest est prudent pour l'instant. Les pays occidentaux veulent s'assurer que la sécurité n'est pas compromise. Vous avez bien raison, sénateur, de dire qu'il sera difficile de convaincre le public. Il semble que M. Gorbatchev va gagner la bataille des relations publiques. Il nous faut convaincre 15 ou 16 pays que leur sécurité est crédible à tous les échelons. Cela prend du temps.

**Le sénateur Macquarrie:** Je ne sais pas si ma question vous semblera stupide, monsieur le président, après les excellentes questions du sénateur MacEachen. Elle n'est cependant pas de nature militaire. Je pense qu'un Comité sur les affaires étrangères ne devrait pas autant s'intéresser aux questions de défense nationale.

Ma question porte sur les diapositives qu'on nous a montrées et sur une affirmation que j'entends depuis toujours au sujet des forces du Pacte de Varsovie et de celles de l'OTAN, c'est-à-dire que l'adversaire est plus puissant, compte plus de mili-

## [Text]

many more tanks and all the rest of it. A man whom I admire enormously is Mr. Joshua Epstein of the Perkins Institute. He says that NATO, which is the richest alliance in the history of the world, has overspent the Warsaw Pact since 1965, consistently and regularly. He argues that if they are superior after all of that, it must mean that they are more efficient. Then he goes on to say that that seems a bit preposterous, because where there have been careful examinations of western equipment and Soviet equipment as a result of certain Middle East encounters, the western equipment is far superior. I heard experts say a few months ago that there isn't a Soviet tank that a normal person could be comfortable in in terms of the space in which to operate and in terms of equipment to do all of the things that are important by way of technology.

This was written long before the young man landed in Moscow. He did so, incidentally, right in front of one of the most photographed churches in the whole world. I thought that was quite a nice touch.

Is there serious reason to believe that with all of our over-spending in comparison with the Warsaw Pact, this great gap which was shown in the five slides continues and will continue? Where does it leave us, who are laymen and who have to answer to our public? You always seem to come up with some answer which suggests that because of the conventional imbalance, we dare not slacken up on anything that is nuclear. That is an extremely disturbing situation to deal with. I would be grateful for your reflections on that.

**Maj. Gen. Hewson:** First, senator, we interpret the Soviets to be spending 15 to 17 per cent of their GDP on defence, which is far in excess of what NATO nations spend.

**Senator Macquarrie:** Excuse me, but their GNP would be much lower than ours.

**Maj. Gen. Hewson:** It is probably about half of the U.S. GDP, so proportionately on a per capita basis the two come a little closer. But our concern is: Why are the Soviets doing it? Why do they spend that much? What is their intention? This is the sort of concern that does not come out in a balance of forces discussion such as that which we have been having, but behind all of this expenditure there has to be a reason.

There are any number of reasons. They are spending this amount partially, I suppose, because the Soviets are basically xenophobic. They have a great fear of foreigners and have been overrun a number of times in their history. They are quite determined that that will not happen again. They suffered severe damage in the Second World War and are determined that the next war will not be fought on their soil. They have strong forces to ensure that that does not happen. Their doctrine was diametrically opposed to the system in the west and they have avowed that the fight between the two was inevitable. Now they have moved away from that position. They are no longer preaching inevitability, but the system is still in place. It is a dangerous system and, until we have a better knowledge of their intentions, I would suggest that it would be irresponsible not to be on our defence.

Certainly, as you have suggested, Mr. Gorbachev is making some attractive suggestions. Mr. Gorbachev is perceived by the

## [Traduction]

taires et de chars d'assaut et tout le reste. J'admire énormément M. Joshua Epstein de l'Institut Perkins. Selon lui, les dépenses militaires de l'OTAN, qui est l'alliance la plus riche de l'histoire, dépassent celles du Pacte de Varsovie depuis 1965. À son avis, si les pays du Pacte de Varsovie parviennent quand même à être supérieurs au point de vue militaire, c'est sans doute parce qu'ils sont plus efficaces. M. Epstein admet qu'il exagère parce qu'on sait que le matériel occidental est bien supérieur à celui qu'utilisent les Soviétiques, du moins d'après ce qu'on peu en juger par le matériel soviétique utilisé au Moyen-Orient. J'ai entendu des spécialistes dire il y a quelques mois que personne ne pourrait tenir à l'aise dans un char d'assaut soviétique et qu'un soldat aurait du mal à utiliser le matériel technique dont il a besoin.

Cela a été dit bien avant que le jeune homme atterrisse à Moscou. Soit dit en passant, il a atterri son avion juste devant l'une des églises les plus photographiées du monde. J'ai pensé que ça faisait un beau tableau.

Doit-on croire, comme on nous l'a montré dans les cinq diapositives, que ces pays sont mieux armés que nous même si nous dépensons davantage qu'eux à des fins militaires? Qui peut répondre à cette question? Les réponses que vous nous fournissez semblent indiquer qu'on hésite à faire des concessions sur le plan nucléaire en raison de ce déséquilibre dans les forces classiques. C'est très inquiétant. Je vous saurais gré de m'éclairer à ce sujet.

**Le major-général Hewson:** Premièrement, sénateur, nous croyons que les Soviétiques consacrent de 15 p. 100 à 17 p. 100 de leur PIB à la défense, ce qui est bien davantage que les pays de l'OTAN.

**Le sénateur Macquarrie:** Leur PIB est cependant bien inférieur au nôtre.

**Le major-général Hewson:** Il est à peu près la moitié de celui des États-Unis. Les deux pays dépensent cependant à peu près la même chose par habitant. Nous nous demandons cependant pourquoi les Soviétiques dépensent autant, quelle est leur intention? Cela ne ressort pas d'une discussion comme celle que nous avons sur l'équilibre des forces, mais il y a une raison à ces dépenses.

On peut les expliquer de plusieurs façons. Premièrement, je suppose que les Soviétiques sont fondamentalement xénophobes. Ils craignent les étrangers parce qu'il sont été conquis plusieurs fois. Ils ne veulent pas que cela se reproduise. Ils ont beaucoup souffert pendant la Seconde Guerre mondiale et ils ne veulent pas que la prochaine guerre se livre chez eux. Ils se sont dotés de forces militaires importantes pour éviter que cela ne se produise. Leur doctrine est diamétralement opposée à celle de l'Ouest et ils estiment qu'une confrontation est inévitable. Ils ont maintenant abandonné cette position, mais le système est en place. C'est un système dangereux et tant que nous ne connaissons pas mieux leurs intentions, je crois qu'il faut faire preuve de prudence.

Comme vous l'avez dit, M. Gorbachev fait des propositions alléchantes. La presse occidentale l'aime bien. Il ne faut cepen-



[Text]

western press, in particular, to be an attractive individual. But one has to realize, I suggest, that Mr. Gorbachev is a product of that system and we really have to be careful to judge him by what he does and not by what he says.

Perhaps, Senator Macquarrie, I have not exactly addressed your question. In terms of expenditures, however, the Soviets do spend very heavily on defence and more on a per capita basis than any NATO country does. Certainly a greater percentage of their own GNP is spent on defence. That, to me, is a measure of the Soviet ability to spend and it is a measure of the priority put on defence in that country.

**Senator Macquarrie:** But we must get Dr. Epstein's figures in perspective. I do not think you can get away from the fact that this rich alliance spends more per annum, per decade, per score of years than the Soviets do. That has gone into equipment. Yet we are always told "My God, you have to be careful. They are way stronger than we are on the ground". I know that nothing much would be said today that was not said to all of the people who wanted disarmament, that we can't do it, we cannot take the risk; and until we get away from that we will not do a great job of breaking down tensions. Anyway, that was just an observation.

**Mr. Dewar:** As I understand it, the defence industry in the Soviet Union has first call on the best things that are available. So I think it does tend perhaps to use its money, at least on a comparison basis with the other parts of its industry, on the defence side, which gives it some sort of advantage there. But my real point is that in NATO there are 16 democratic nations which have their own domestic concerns and their own domestic priorities, often in terms of the production of defence equipment. In turn that causes many of those nations to go their independent way, so to speak, in terms of research and development and the spending of sums and coming essentially to the same point afterwards. We have, of course, recently heard of the efforts by the United States Congress, through the Senator Nunn amendment, which is trying to encourage nations to come more together in terms of forming and participating in joint R&D, and joint production programs. The intent here is to try to get better use of the dollars which the West has available.

My only other point—and I am not that familiar with Mr. Epstein's figures—is that one of the things which I think is heavily weighted in the West, certainly for North American countries, is personnel cost. In the Soviet Union the rates they pay their military people are quite small. That, of course, gives them a much larger proportion which they can spend on investment—that is, on new equipment and facilities. It is my understanding that it is well over 50 per cent. I believe the U.K. is spending perhaps 45 per cent and the U.S. perhaps 35 per cent to 40 per cent on investment—that is, capital investment and R&D together. So they are able to divert to, or have a larger portion go into, their production side. No doubt that helps to produce the tremendous number of tanks which they have, compared to the number that we have.

**Lt. Col. Carpenter:** Mr. Chairman, if you are satisfied with the points that have been made, I will not go on, since time is limited.

[Traduction]

dant pas oublier que M. Gorbachev est le produit d'un système et il faut le juger à ses actes et non à ses paroles.

Je n'ai peut-être pas tout à fait répondu à votre question, sénateur Macquarrie. Les Soviétiques consacrent beaucoup à la défense et davantage par habitant que les pays de l'OTAN. Ils consacrent certainement une proportion plus importante de leur PIB à la défense. J'estime que cela nous donne une idée de la capacité financière des Soviétiques et de la priorité qu'ils attachent à la défense.

**Le sénateur Macquarrie:** Il faut replacer les statistiques de M. Epstein dans leur contexte. Je crois qu'il ne fait aucun doute que cette riche alliance consacre davantage d'argent à la défense par année, par décennie ou par vingt ans que les Soviétiques. Ces dépenses servent à acheter du matériel militaire. Or, on ne cesse de nous dire s'ils sont mieux armés que nous. Je sais qu'on ne fait que nous répéter ce qu'on a toujours dit à tous les partisans du désarmement, c'est-à-dire qu'on ne peut pas prendre le risque de se désarmer. Tant que nous penserons de cette façon, nous aurons du mal à atténuer les tensions. Ce n'était qu'une observation.

**M. Dewar:** En Union Soviétique, les besoins de l'industrie de la défense passent avant ceux de toutes les autres industries. Par conséquent, les militaires font le meilleur usage possible des crédits qui leur sont accordés, ce qui leur donne un certain avantage. L'OTAN compte 16 pays démocratiques dont les priorités ne sont pas les mêmes au sujet de la production du matériel militaire. Par conséquent, chacun de ces pays prend ses propres décisions en ce qui touche la recherche et le développement et il s'ensuit des doubles emplois. Nous avons naturellement entendu parler des efforts déployés récemment par le Congrès des États-Unis à cet égard et notamment par le sénateur Nunn qui a proposé un amendement visant à encourager les pays de l'OTAN à concerter leurs efforts de R et D et à participer à des programmes conjoints de production. L'objectif visé est d'assurer la meilleure utilisation possible des crédits dont dispose l'Ouest.

Je ne connais pas les statistiques de M. Epstein, mais je voudrais simplement faire remarquer que les dépenses en personnel sont élevées dans l'Ouest, et notamment dans les pays de l'Amérique du Nord. En Union soviétique, les militaires sont assez mal payés. Les Soviétiques peuvent donc consacrer une partie plus importante de leurs crédits militaires à l'achat de matériel et d'équipement. Je crois qu'ils y consacrent beaucoup plus de 50 p. 100. Si je ne m'abuse, le Royaume-Uni consacre 45 p. 100 et les États-Unis peut-être de 35 à 40 p. 100 à l'achat de matériel et à la R et D. Par conséquent, les Soviétiques peuvent consacrer davantage à la production. C'est sans doute ce qui leur permet de produire beaucoup plus de chars d'assaut que nous.

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** Si mes réponses vous satisfont, monsieur le président, je m'arrêterai parce que je sais que le temps file.

[Text]

**Senator Macquarrie:** What would be the percentage figure of, shall we say, the payment of military personnel as against any total National Defence budget, in our country and in the Soviet Union? What would that percentage be? I myself would think it would be very low compared with the cost of equipment.

**Mr. Dewar:** I can give you the figure for Canada this year. It is roughly 27 per cent on the investment side—that is, for capital equipment and research and development.

**The Chairman:** It is only 27 per cent of the total?

**Mr. Dewar:** Yes.

**The Chairman:** Senator Macquarrie, I recall years back, when Mr. Hellyer was Minister of National Defence, part of his reason for integration was to find more money for equipment. At that time personnel costs would exceed 100 per cent of his budget. However, that was 15 or 20 years ago.

**Senator Macquarrie:** Twenty-seven per cent does not shock me terribly, as an imbalance.

**Senator MacEachen:** I am trying to assimilate the analogy of the ladder and missing rungs, as to whether it is an appropriate way to judge whether short-range nuclear weapons should be kept there. I think the chairman put it well. There is a line of reasoning and escalation that is symmetrical. I do not know whether I am convinced by anything that has been said that it is necessary to have short-range nuclear weapons in order, it seems to me, to convince Europeans that the Americans mean business. It's an expression of distrust in the willingness of the Americans to use the ultimate. So it is political. However, let me ask you this: What does Canada think? What is our view of this? Are we for the total elimination of those short-range nuclear weapons, or are we in the bushes?

**Mr. Dewar:** As General Hewson said in his remarks, I think the Prime Minister, when in Quebec and talking to the NATO parliamentarians, said—and I could quote him—that the most urgent issues that we face today is that of INF and the implications of the possible agreement on what is known as the “Zero Zero” option. He said that in his view Canadians were supportive of “Zero Zero” as a matter of logic and consistency; but we are also sensitive to the European quandary. I would contend that that is the government view on it—or Canada's view.

**Senator MacEachen:** When you say “Zero Zero”, the second zero applies to the short-range weapons?

**Maj. Gen. Hewson:** Yes.

**Mr. Dewar:** I presume so. Perhaps I am wrong, but I presume so.

**The Chairman:** When you say “Zero Zero”, I thought that one zero was for the other side and one zero was for us.

**Senator Hicks:** That's the way it is used.

[Traduction]

**Le sénateur Macquarrie:** Quel pourcentage du budget de la Défense nationale consacre-t-on à la solde des militaires au Canada et en Union soviétique? Je crois que ce pourcentage est bien inférieur à celui qu'on consacre à l'achat d'équipement.

**M. Dewar:** Cette année, les dépenses en personnel représentaient 27 p. 100 du budget de la Défense nationale au Canada, c'est-à-dire du budget total pour l'achat de matériel et la recherche et le développement.

**Le président:** Cela représente donc seulement 27 p. 100 du budget total?

**M. Dewar:** Oui.

**Le président:** Je me souviens, sénateur Macquarrie, qu'il y a plusieurs années, M. Hellyer, lorsqu'il était ministre de la Défense nationale, justifiait l'intégration des forces par le fait qu'on disposerait ainsi de plus d'argent pour acheter du matériel. À cette époque, les dépenses en personnel représentaient 100 p. 100 de son budget. C'était il y a 15 ou 20 ans.

**Le sénateur Macquarrie:** Je ne m'étonne pas que ces dépenses représentent 27 p. 100.

**Le sénateur MacEachen:** Je pense à la comparaison avec l'échelle et les barreaux manquants et je me demande si c'est une bonne façon de juger s'il faut conserver les armes nucléaires à courte portée. Je crois que le président a bien exposé la situation. Il y a une certaine conception qui justifie l'escalade. Je ne suis pas encore convaincu qu'il soit nécessaire de conserver des armes nucléaires à courte portée pour convaincre les Européens que les Américains sont sérieux. On ne fait pas confiance aux Américains en refusant de croire qu'ils sont prêts à prendre les grands moyens. C'est donc un choix politique. Qu'en pense le Canada? Qu'en pensez-vous? Sommes-nous en faveur de l'élimination totale des armes nucléaires à courte portée ou quelle est notre position à ce sujet?

**M. Dewar:** Comme l'a fait remarquer le général Hewson, je pense que le premier ministre, lorsqu'il a pris la parole devant les parlementaires de l'OTAN à Québec, a déclaré—et je pourrais le citer—qu'il fallait d'abord régler la question des armes nucléaires de portée intermédiaire (INF) et examiner les répercussions de l'entente qui pourrait être conclue sur ce que l'on appelle l'option «double zéro». Il a ajouté qu'à son avis, les Canadiens étaient en faveur de cette option pour des raisons de logique. Toutefois, nous sommes aussi conscients du dilemme auquel les Européens font face. Je dirais que c'est là l'opinion du gouvernement, ou du Canada.

**Le sénateur MacEachen:** Le deuxième zéro de l'option «double zéro» s'applique aux armes de courte portée?

**Le major-général Hewson:** Oui.

**M. Dewar:** Je le pense. Je fais peut-être erreur, mais je pense que oui.

**Le président:** Je pensais qu'il y avait un zéro pour nous et un zéro pour l'adversaire.

**Le sénateur Hicks:** C'est ce que cela veut dire.



*[Text]*

**Lt. Col. Carpenter:** "Double zero&" refers to the Longer-Range and the Shorter-Range INF missiles. "Zero Zero" refers to an agreement on LRINF missiles only.

**Mr. Dewar:** I stand corrected. I understand that he was just referring to the first zero on INF.

**Senator MacEachen:** Do you know whether the Canadian government, the Canadian minister, has taken a position on the second zero, on zero two?

**Mr. Dewar:** I guess I feel uncomfortable with the question because I think it really should be directed to the Secretary of State for External Affairs.

**Senator MacEachen:** I just asked you whether you knew whether a position had been taken.

**Mr. Dewar:** No, I do not know myself.

**Senator MacEachen:** Do the military people know whether we have taken a position? I am not asking you to declare one, but has any minister taken a position on that?

**Maj. Gen. Hewson:** It is still part of the consultation. I am told by the expert that we are in the process of formulating a position. It is not yet public.

**Senator MacEachen:** So we are in the bushes.

**The Chairman:** Along with everybody else.

**Senator Roblin:** Everyone is in the bushes these days. It is not unusual. I belong to the "grab-it" school. Is it not the attitude of the Europeans and perhaps others that they are unwilling to do it. It's a sort of vote of no confidence in their conventional capacity—two votes of no confidence: one, indeed, whether the Americans will come through with nukes, if the day arrives; and, secondly, a vote of no confidence in the capacity of their own conventional effort. I am wondering whether Canada has yet taken a stand on the conventional side of things. Are we encouraging people to do more or are we just sort of biding our time and waiting for our own white paper to find out what the heck we are going to do?

**Maj. Gen. Hewson:** The need to improve conventional forces was agreed upon by all NATO defence ministers at its recent defence planning committee meeting.

**Senator MacEachen:** For how many times?

**The Chairman:** The defence ministers need to get the ministers of finance to go along with them.

**Senator Roblin:** I have another question that bears on the conventional situation. We have gone back to the SS-20 and then we had the consequences of that being introduced, etc. What has happened to the conventional balance since that decision was made about the two-track system? Has it become more favourable or less favourable to us? Does anyone know anything about it? Are we stronger conventionally than we were before or not?

*[Traduction]*

**Le lieutenant-colonel Carpenter:** Le deuxième zéro représente les missiles FNI de longue et de courte portée. La formule «zéro zéro» s'applique à une entente qui ne vise que les LRINF.

**M. Dewar:** Je reconnais mon erreur. Je croyais qu'il faisait allusion au premier zéro.

**Le sénateur MacEachen:** Savez-vous si le gouvernement canadien a pris position au sujet du deuxième zéro?

**M. Dewar:** Je pense qu'il vaudrait mieux poser la question au secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

**Le sénateur MacEachen:** Je vous demande simplement si vous savez quelle est la position du gouvernement à ce sujet.

**M. Dewar:** Je n'en ai pas la moindre idée.

**Le sénateur MacEachen:** Les militaires savent-ils si nous avons pris position à ce sujet? Je ne vous demande pas de me dire ce en quoi elle consiste. Je veux simplement savoir et un ministre s'est prononcé là-dessus?

**Le major-général Hewson:** Des consultations sont en cours à ce sujet. Un expert m'a dit que le gouvernement était en train de définir sa position. On ne la connaît pas encore.

**Le sénateur MacEachen:** Nous sommes donc dans le noir.

**Le président:** Comme tous les autres.

**Le sénateur Roblin:** Tout le monde est dans le noir ces temps-ci. C'est loin d'être inhabituel. Je suis de ceux qui pensent qu'il faut saisir toutes les occasions qui passent. Les Européens et d'autres peut-être ne partagent pas cette opinion. C'est en quelque sorte un vote de non-confiance dans leur capacité de défense conventionnelle, ou plutôt deux votes de non-confiance: le premier sur la question de savoir si les Américains vont finir par accepter une réduction de l'arsenal nucléaire et le deuxième sur leur propre capacité de défense conventionnelle. Je me demande si le Canada a pris position au sujet des armes conventionnelles. Encourageons-nous les gens à aller plus loin ou attendons-nous d'avoir le livre blanc pour savoir ce que nous allons faire?

**Le major-général Hewson:** Au cours de la dernière réunion du comité de planification, les ministres de la défense de l'OTAN ont convenu qu'il fallait améliorer les forces conventionnelles.

**Le sénateur MacEachen:** Dans quelle proportion?

**Le président:** Les ministres de la défense doivent obtenir l'approbation des ministres des finances.

**Le sénateur Roblin:** J'ai une autre question au sujet des armes conventionnelles. Nous sommes revenus aux SS-20, puis il y a eu les conséquences de cette proposition, etc. Qu'est-il arrivé à l'équilibre des armes conventionnelles depuis qu'a été prise la double décision? Sommes-nous avantagés ou désavantagés? Quelqu'un peut-il me répondre? Sommes-nous plus forts qu'avant sur le terrain des forces conventionnelles?

[Text]

**Maj. Gen. Hewson:** If I may, I would like to call on Mr. Rasiulis, the departmental expert on conventional arms control.

**Mr. Andrew Rasiulis, Section Head, Conventional Arms Control Policy, Directorate of Nuclear and Arms Control Policy, Department of National Defence:** In the conventional area the Soviet Union has markedly increased the quality of its weaponry. The ratios, which are approximately two to one in most categories, except for artillery and attack helicopters which are at three to one, have remained basically constant. Throughout the sixties and until the early seventies, NATO had relied on its qualitative advantage to offset the numerical imbalance. This no longer is very comfortable for us because of the marked improvement in the quality of Soviet conventional weaponry. This is a major shift. The Soviets have numerical superiority, and they are gaining, though not in all categories, in a qualitative sense. So they can swamp us certainly quantitatively, and they are edging up on us qualitatively.

May I also say that while one concern, so far as the nuclear dimension relates to the conventional dimension, is the requirement to build up conventional forces, there is another key element of NATO policy which is the conventional arms control sphere, and no matter what policy decision finally comes out it will stress the fact that nuclear arms control cannot remain isolated from conventional arms control. There will be some form of linkage drawn with the conventional arms control process. So it is a continuum that has to be addressed.

**Senator Roblin:** You are quite right, although they have been struggling in Vienna for about 20 years to even agree on the numbers.

**Mr. Rasiulis:** The MBFR talks began in 1973 and, yes, there is a substantial data problem.

**Senator Roblin:** Did they not saw that off recently?

**Mr. Rasiulis:** The data problem remains, but the latest NATO offer in 1985 attempted to get around the initial data problem by going for limited U.S.-Soviet withdrawal in which the data exchanged could then be verified through specific verification measures. That proposal has not been accepted by the Warsaw Pact and we are still in a deadlock. In the conventional sphere we are now, currently in Vienna, undertaking mandate talks with the Warsaw Pact to explore entering into a new negotiation in Europe on the geographic basis of "from the edge of the Atlantic Ocean to the Ural Mountains". So maybe we will have a fresh start to our process. However, that remains to be decided.

**Senator Roblin:** Have we officially linked nuclear disarmament with conventional force equalization?

**Mr. Rasiulis:** There is no official linkage. There is only a recognition that there is a continuum. As it is the case in terms of operational capabilities, it is also the case in terms of arms

[Traduction]

**Le major-général Hewson:** Si vous le permettez, j'aimerais demander à M. Rasiulis, qui est un spécialiste du contrôle des armes conventionnelles, de répondre à cette question.

**M. Andrew Rasiulis, chef, Politique de contrôle des armes conventionnelles, Direction de la politique nucléaire et du contrôle des armements, ministère de la Défense nationale:** Dans le domaine des forces conventionnelles, les États-Unis ont sensiblement amélioré la qualité de leurs armes. Les ratios, qui sont d'environ deux pour un dans la plupart des catégories, sauf pour l'artillerie et les hélicoptères d'attaque, où le rapport est de trois pour un, sont demeurés assez constants. Durant les années soixante et au début des années soixante-dix, l'OTAN avait des armes de qualité supérieure à celles des Soviétiques, bien que moins nombreuses. La situation a changé parce que la qualité des armes conventionnelles des Soviétiques s'est beaucoup améliorée. C'est un changement notable. Les Soviétiques sont numériquement supérieurs, et ils sont en train d'améliorer la qualité de leurs armes dans beaucoup de catégories. Par conséquent, ils sont nettement supérieurs à nous sur le plan quantitatif, et ils sont en train de nous rattraper sur le plan qualitatif.

Pour ce qui est de la question de la course aux armes conventionnelles, la politique de l'OTAN comporte un autre élément important, à savoir le contrôle des armes conventionnelles; peu importe la décision qui sera prise, on verra que le contrôle des armes nucléaires ne peut être dissocié du contrôle des armes conventionnelles. Ces deux questions seront certainement imbriquées dans le processus de contrôle des armes conventionnelles, et il faudra faire avec.

**Le sénateur Roblin:** Vous avez tout à fait raison, mais les négociateurs ont dû discuter pendant une vingtaine d'années à Vienne avant de s'entendre sur la question des chiffres.

**M. Rasiulis:** Les pourparlers sur les réductions mutuelles et équilibrées des forces conventionnelles ont commencé en 1973, et il y a effectivement un problème important au niveau des chiffres.

**Le sénateur Roblin:** Ne l'ont-ils pas réglé récemment?

**M. Rasiulis:** Pas vraiment, mais dans la dernière offre qu'il a faite en 1985, l'OTAN tentait de contourner ce problème en proposant un retrait limité des forces américaines et soviétiques, rendant ainsi la vérification possible au moyen de méthodes de contrôle précises. Le Pacte de Varsovie n'a pas accepté cette proposition et nous sommes encore dans une impasse. En ce qui concerne les armes classiques, nous entreprenons actuellement, à Vienne, des pourparlers avec le Pacte de Varsovie pour étudier la possibilité d'une nouvelle ronde de négociations en Europe qui couvriraient tout le territoire «allant de l'océan Atlantique à l'Oural». Peut-être s'agira-t-il d'un nouveau départ. Cependant, cela reste encore à voir.

**Le sénateur Roblin:** Avons-nous officiellement lié la question du désarmement nucléaire à celle d'un équilibre des armes classiques?

**M. Rasiulis:** Aucun lien de ce type n'a encore été officiellement établi mais on reconnaît qu'il existe une continuité. Comme c'est le cas en ce qui concerne la capacité opération-



[Text]

control policy. The two must work hand in glove, and as operational capabilities are linked, so are our arms control policies in that one cannot exist without bearing on the other.

**The Chairman:** Before convening this afternoon, I thought—and I am speaking in purely layman's terms—that I had it fairly clear in my head that the strategic intercontinental ballistic missile system of the United States and Russia, including the French and U.K. capability—which they classify as strategic, as I understand it—was not something that we would be talking about insofar as it concerns the present negotiations on the zero-zero option, that they were not on the table and that Gorbachev had agreed that the U.K. and French missiles could be considered strategic, thereby leaving them out of the discussion. That then left me with intermediate-range ballistic missiles which as a result of the summit in Reykjavik we agreed to eliminate. It is only today that I got into this detail about short-range intermediate and long-range intermediate ballistic missiles which I will come to in a second. Then in my layman's mind there are what I would refer to as tactical nuclear weapons, both in the Warsaw Pact and in NATO, which would extend all the way from missiles shot from a canon to very short range nuclear weapons used on the battlefield. I suppose they have some sort of distance limit by which they are defined.

In talking as a layman, I think I reflect what a lot of ordinary citizens in NATO democracies feel, that there was a bit of a breakthrough in that our side had proposed the zero-zero option as a result of the Russians putting the SS-20s into Europe, and in doing so it broke a mold that had existed previously. Up to that point there had only been the strategic, long-range and tactical nuclear weapons in general. When the Russians introduced the SS-20 it created a whole new ball game.

**Maj. Gen. Hewson:** Not entirely. They had the SS-4 which had a range of less than the SS-20, and it was only a single warhead. It was the range and accuracy of the SS-20 and the fact that each rocket could fire three warheads that upset the balance.

**The Chairman:** And it was solid fuel, not liquid fuel?

**Maj. Gen. Hewson:** Correct. So the Pershing II deployment and cruise deployment was in response to the SS-20.

**The Chairman:** The west then said it would deploy the Pershing II and cruise missiles in response and said that we would not deploy the two-track system, to which Senator MacEachen referred a few moments ago, if you will withdraw your SS-20s. Russia would not go along with that, so we went ahead

[Traduction]

nelle, c'est également le cas en ce qui a trait à la politique de contrôle des armements. Ces deux aspects vont de pair et, tout comme nos capacités opérationnelles sont liées, la politique de contrôle des armements l'est également, en ce sens que l'une ne va pas sans l'autre.

**Le président:** Avant de nous réunir cet après-midi, je ne pensais pas, en tant que profane, que nous parlerions du système stratégique de missiles balistiques intercontinentaux des États-Unis et de l'URSS, et des missiles français et britanniques—qui sont qualifiés de missiles stratégiques si je ne me trompe pas—en ce qui concerne les négociations actuelles sur l'option zéro-zéro; je ne pensais pas que cette question faisait l'objet de négociations, mais plutôt que Gorbatchev avait accepté que les missiles de la Grande-Bretagne et de la France soient considérés comme stratégiques, ce qui les aurait exclus des discussions. Il ne restait plus que les missiles balistiques de portée intermédiaire qu'il avait été convenu d'éliminer à la suite du sommet de Reykjavik. C'est seulement aujourd'hui que j'ai obtenu ces détails sur les missiles balistiques intermédiaires de courte et de longue portée, question à laquelle j'arrive dans un instant. Par conséquent, en tant que profane, je pensais qu'il y avait ce que j'appellerais les armes nucléaires tactiques, celles du Pacte de Varsovie et celles de l'OTAN, qui couvraient tous les missiles, de ceux tirés d'un canon jusqu'aux armes nucléaires de courte portée utilisées sur le champ de bataille. Je suppose qu'on définit ces armes en fonction de leur portée.

En parlant en tant que profane, je pense exprimer l'impression d'un grand nombre de citoyens ordinaires des démocraties de l'OTAN, c'est-à-dire qu'on avait réussi une certaine percée depuis que notre camp avait proposé l'option zéro-zéro à la suite de la mise en place par l'URSS de ses SS-20 en Europe, et que, ce faisant, on avait brisé le carcan qui existait auparavant. Jusqu'à ce moment-là, il n'y avait que les armes stratégiques de longue portée et les armes nucléaires tactiques en général. Le déploiement des SS-20 par les Soviétiques a donc changé complètement la situation.

**Le major-général Hewson:** Pas complètement. Ils possédaient déjà les SS-4 dont la portée était moindre que celle des SS-20 et qui ne contenaient qu'une seule ogive. Ce sont la portée et la précision des SS-20 et le fait que chaque missile était muni de trois ogives qui a bouleversé l'équilibre.

**Le président:** Et leur combustible est solide, non pas liquide?

**Le major-général Hewson:** C'est exact. Les Pershing II et les missiles de croisière ont donc été déployés en réponse à la mise en place des SS-20.

**Le président:** L'Ouest a donc déclaré, pour répondre à cela, qu'il déploierait des missiles Pershing II et des missiles de croisière mais a ajouté, dans ce que l'on appelle la décision «ambivalente» dont le sénateur MacEachen a parlé il y a quelques instants, qu'il y renoncerait si le Parle de Varsovie retirait ses

## [Text]

and deployed. We have now come full circle. They have come around and adopted what our offer was and said, "Yes, we will go to zero-zero on the SS-20s, Pershings and cruise missiles." The average man on the street is of the opinion that subject to working out some details on the verification process and things of this sort—and I understand that they would be very difficult negotiations—we are close enough to achieving agreement that, indeed, there is likely to be a summit in the United States this year when an agreement will be signed by Gorbachev and Reagan. There is a lot of feeling that President Reagan would like to have this accomplishment as something to show as an achievement during his presidency. All this to a layman is comprehensible.

However, when I listened to your testimony and you started to divide up the whole business between long-range intermediate and short-range intermediate missiles and indicated that we were agreed on the long-range missiles but not on the short-range missiles, I realized that I did not have a complete understanding. Then, you have the problem, as I read in the newspapers, of a Warsaw Pact superiority factor of 12 to one in tactical weapons or very short-range weapons. Then you talk about getting some sort of an agreement on conventional forces, and that is all part of the package. This is a receipt for failure. To attempt to solve all of these things simultaneously, you will get nothing done, and I think people are waiting to see this first small step. It is the first time ever that there has been a withdrawal from this increasing nuclear horror, and we would not like to see that put in jeopardy.

I am making this dissertation here without coming to a question, and if you have any observations on it that you would like to make as to whether we are really close, subject to verification of a few other comparative details being worked out, to the point where the two super powers would be able to do this bilateral deal, than I would like to hear about it.

As part of your answer, you might give me a little more information on the difference between long-range intermediate and short-range intermediate, because until this afternoon, I had only one category in mind. You might also confirm for me whether or not something I read recently is approximately correct, and that is that if this deal is struck, it will only reduce the number of nuclear warheads in the world by 3 per cent.

**Maj. Gen. Hewson:** I will start off and then, of course, I would have to refer to the experts. We might very well get back to Col. Carpenter again.

Mr. Chairman, your surmise that there is considerable room for optimism that there may be agreement in intermediate nuclear forces is perfectly valid. However, Mr. Chairman, I think that we should be clear that the hang-up is not a big one. When we are talking about the shorter-range intermediate nuclear devices, we are talking about those with ranges between 500 and 1000 kilometres. In effect, in the NATO

## [Traduction]

SS-20. L'URSS n'était pas d'accord, donc nous sommes allés de l'avant et nous les avons déployés. Nous sommes donc revenus à notre point de départ. Ils sont donc revenus sur leur décision, ont adopté notre offre et ont déclaré: «Oui, nous envisageons l'option zéro-zéro en ce qui concerne les SS-20, les missiles Pershing et les missiles de croisière». Le citoyen moyen pense donc que, sauf la mise au point de quelques détails concernant le processus de vérification et autres choses du genre qui, si je comprends bien, feront l'objet de négociations très difficiles, nous sommes sur le point d'arriver à un accord et que, en fait, il est très possible que se tienne cette année une rencontre au sommet aux États-Unis au cours de laquelle Gorbatchev et Reagan signeraient un accord. Beaucoup de gens ont l'impression que le président Reagan aimerait conclure un tel accord qui constituerait une grande réalisation de sa présidence. Tout cela est facile à comprendre pour un profane.

Pourtant, après avoir entendu vos témoignages et vos explications sur les missiles intermédiaires de longue portée et de courte portée, et sur le fait que nous nous sommes entendus sur les missiles de longue portée mais non pas sur les missiles de courte portée, je me rends compte que je n'avais pas tout compris. De plus, les journaux parlent du problème que représente la supériorité du Pacte de Varsovie, dans une proportion de 12 contre 1, dans le domaine des armes tactiques ou des armes de très courte portée. Vous avez parlé ensuite de la possibilité d'un accord quelconque au sujet des forces classiques; tout cela fait partie des négociations. On court à l'échec. En essayant de résoudre toutes ces questions en même temps, vous n'aboutirez à rien, et je pense que les gens attendent qu'on fasse un petit pas en avant. C'est la toute première fois que l'horreur nucléaire accuse du recul et nous n'aimerions pas que ce progrès soit compromis.

Je fais ce discours sans en arriver à une question, et si vous voulez faire des commentaires, par exemple sur la question de savoir si, mis à part le règlement de certains détails, les deux superpuissances sont vraiment sur le point d'être en mesure de conclure un accord bilatéral, je serais heureux de vous entendre.

Vous pourriez dans votre réponse me donner un peu plus de renseignements sur la différence entre les missiles intermédiaires de longue portée et les missiles intermédiaires de courte portée parce que, jusqu'à cet après-midi, je pensais qu'il n'y avait qu'une seule catégorie. Vous pourriez également me dire si ce que j'ai lu récemment est à peu près exact, c'est-à-dire que si une entente était conclue, elle ne servirait qu'à réduire de 3 p. 100 le nombre des ogives dans le monde.

**Le major-général Hewson:** Je commencerai et, naturellement, je devrai par la suite me référer aux experts. Nous devons peut-être consulter le colonel Carpenter une fois de plus.

Monsieur le président, votre hypothèse voulant qu'il y ait lieu d'être optimiste et qu'il y aura peut-être un accord au sujet des forces nucléaires intermédiaires est tout à fait valable. Cependant, monsieur le président, je pense qu'il importe de préciser que le problème n'est pas énorme. Lorsque nous parlons des dispositifs nucléaires intermédiaires de courte portée, il s'agit de ceux dont la portée varie entre 500 et 1 000 kilomè-



*[Text]*

area, there are 54 Soviet SS-12s or SCALEBOARDS deployed in Europe and 72 Pershing Is deployed in Germany which are owned by the Germans.

**The Chairman:** Are those the only shorter range missiles that there are?

**Maj. Gen. Hewson:** Those are the only ones of the so-called shorter range INF, yes sir.

The rest of the short-range ballistic missiles that I briefed are a sum total of Soviet, 1,159, and NATO, 279, are in what you would term the tactical weapons area. Therefore we are talking about a very small subset of the SRINF.

**The Chairman:** So if you want to lump them in with the Soviet missiles, you just have the one category of intermediate range nuclear missiles that are going to be part of the zero-zero agreement?

**Maj. Gen. Hewson:** Yes sir. The complication there, of course, is that the Pershing I are German. Therefore they are having some trouble with that one. The Soviets, of course, have other scaleboards but the number 54 that I referred to are those that are deployed now in western Russia and within range of Europe.

**The Chairman:** That helps me greatly on that, thank you. Therefore by adding this question of shorter-range intermediate missiles to this conversation, you are really adding a fairly small number on both sides, but with a complication that they are German-owned on our side?

**Maj. Gen. Hewson:** I think I would have to hark back to the point that Col. Carpenter made before, that it is important that that point be addressed because of the possibility of the Soviets deploying some of these Scaleboard missiles, which they have now within the Soviet Union, to augment the 54 that they had deployed within range of Europe.

**The Chairman:** What you are saying is if they were not dealt with and that category was left open, then they could, of course, increase the numbers?

**Maj. Gen. Hewson:** Yes sir, quite so.

**Senator Roblin:** I wonder if I could clarify one point. I just heard that the Pershings were owned by the Germans. Does that mean that they have the right to fire a nuclear weapon all by themselves?

**Mr. Dewar:** No.

**Senator Roblin:** What is the significance of their owning those Pershings?

**The Chairman:** That is a good question.

**Senator Hicks:** Is it not that the Americans control the warheads?

**Maj. Gen. Hewson:** Yes they do.

**The Chairman:** Exactly.

**Senator Roblin:** When you say that they own the Pershing missiles, they do not have the warheads to put in them. In that

*[Traduction]*

tres. En fait, dans le secteur de l'OTAN en Europe, il y a 54 SS-12 ou Scaleboard soviétiques, et 72 Pershing I déployés en Allemagne qui appartiennent aux Allemands.

**Le président:** S'agit-il des seuls missiles de courte portée?

**Le major-général Hewson:** Oui monsieur, ce sont les seuls FNI de courte partie comme ou les appelle.

Les autres missiles balistiques de courte portée dont j'ai parlé représentent au total 1 159 missiles soviétiques, et 279 missiles de l'OTAN; ils appartiennent à la catégorie des armes tactiques. Nous parlons par conséquent d'une très petite subdivision des SRINF.

**Le président:** Donc, si vous les considérez en bloc avec les missiles soviétiques, l'option zéro-zéro ne vise que la seule catégorie des missiles nucléaires de portée intermédiaire?

**Le major-général Hewson:** Oui monsieur. La situation se complique du fait, naturellement, que les Pershing I sont des missiles allemands. S'est pourquoi ils causent certaines difficultés. Les Soviétiques ont évidemment d'autres Scaleboard, mais les 54 dont j'ai parlé sont ceux qui sont actuellement déployés dans l'ouest de l'URSS et dont la portée leur permet d'atteindre des cibles en Europe.

**Le président:** Vous m'avez beaucoup éclairé, je vous en remercie. Par conséquent, en ajoutant la question des missiles intermédiaires de courte portée, vous n'ajoutez qu'un très petit nombre des deux côtés, mais la question se complique du fait que, de notre côté, ces missiles appartiennent aux Allemands?

**Le major-général Hewson:** Je pense que je devrais revenir sur le point qu'a soulevé tout-à-l'heure le colonel Carpenter, c'est-à-dire qu'il est important de se pencher sur cette question étant donné la possibilité que les Soviétiques déploient certains de ces missiles Scaleboard, qu'ils possèdent maintenant en Union soviétique, pour les ajouter aux 54 qu'ils ont déjà déployés et qui peuvent atteindre des cibles en Europe.

**Le président:** Ce que vous dites, c'est que si on ne s'en occupait pas, ils pourraient alors, il va sans dire, en augmenter le nombre?

**Le major-général Hewson:** Oui monsieur. Exactement.

**Le sénateur Roblin:** Je me demande si vous pouvez éclaircir un point. Je viens juste d'apprendre que les Pershing appartiennent à l'Allemagne. Est-ce que cela signifie que ce pays a le droit de tirer lui-même des armes nucléaires.

**M. Dewar:** Non.

**Le sénateur Roblin:** Qu'implique la possession de ces Pershing par l'Allemagne?

**Le président:** C'est une bonne question.

**Le sénateur Hicks:** Ce sont les Américains qui contrôlent les ogives, n'est-ce pas?

**Le major-général Hewson:** Oui.

**Le président:** Exactement.

**Le sénateur Roblin:** Lorsque vous dites que l'Allemagne possède les missiles Pershing, il faut préciser qu'elle n'a pas d'ogi-

[Text]

event, why is it a problem if the Americans have all of the warheads? I got the impression that the fact that the Germans owned these missiles was a complicating factor.

**The Chairman:** Good thinking.

**Maj. Gen. Hewson:** I think it does complicate the bilateral negotiation that is taking place between the Soviets and the Americans on INF, due to the fact that, although the Americans may have the warheads, they do not own the launchers for the Pershing Is which are deployed in Germany.

**The Chairman:** I suppose if they were in range of Russia, the Russians could say that they must be pulled out, destroyed or taken away.

**Senator Roblin:** It is not however, on the same basis as the British and French nuclear weapons at all. The British and French own their missiles complete with warheads. The Germans got the machine but they did not get the bullet to put into the cylinder?

**Maj. Gen. Hewson:** That is correct.

**The Chairman:** Gentlemen, I would like to take ten minutes before we adjourn to ask a few questions. Assuming this deal between Gorbachev and President Reagan comes off which, subject to safeguards, we all hope that it does, it will be a pull-back from the threshold.

I want to come back to this conventional problem. I myself have no difficulty in sympathizing with western European unwillingness to rely on the U.S. putting all of its cities at risk to save Europe if Europe was losing a conventional battle. It is very hard for me to visualize an American President pushing that button and bringing total destruction on the main cities of the U.S. just because the Russian armies were crossing the Rhine. In the cool light of day, you might logically say yes, you would do that. However, I do not blame the Europeans for saying that they are a little bit from Missouri on that. I, myself, feel the same way.

Therefore the conventional business does become very important. We are not going to deal with all of it today and we may have to ask you back on that one. The last witness made a good point that the Russians are increasing the quality of their materiel, and certainly the preponderance of evidence is that they have a vast superiority in numbers.

I had a briefing a number of years ago—and it may have been a classified briefing. In fact, I think it was but there are some general things from it that remain in my mind. There was a lot of evidence that the Russian materiel and posture in eastern Europe is offensive and not defensive. There were such arguments as the endless provision of pipeline equipment to bring oil forward of the present forward line. There were many examples which made it an offensive posture that they are in and not a defensive posture. I would like to ask, is that still the case, generally speaking?

**Mr. Rasiulis:** Mr. Chairman, the answer is very much so. In fact, in the open literature there is quite a bit written now about how, in fact, they are now strengthening the capability of their first strategic echelon front. This poses even more seri-

[Traduction]

ves. Où est le problème alors, si les Américains possèdent toutes les ogives? J'avais l'impression que le fait que ces missiles appartenaient à l'Allemagne compliquait les choses.

**Le président:** Bien pensé.

**Le major-général Hewson:** Je crois que cela complique les négociations bilatérales entre les Soviétiques et les Américains relativement aux FNI du fait que, bien que les Américains possèdent les ogives, il n'en va pas de même pour les lanceurs de Pershing I qui sont déployés en Allemagne.

**Le président:** Je suppose que s'ils étaient déployés à un endroit d'où ils pourraient atteindre l'Union soviétique, les Russes pourraient exiger qu'ils soient retirés ou détruits.

**Le sénateur Roblin:** Toutefois ce n'est pas du tout sur la même base que pour les armes nucléaires britanniques et françaises. Les Britanniques et les Français possèdent leurs propres missiles et ogives. Les Allemands ont l'armement, mais n'ont pas les munitions?

**Le major-général Hewson:** C'est exact.

**Le président:** Messieurs, j'aimerais prendre dix minutes avant de lever la séance pour poser quelques questions. À supposer que Gorbatchev et le président Reagan s'entendent, ce que, à quelques réserves près, nous espérons tous, cela représentera une réelle diminution des armements.

Je veux revenir aux forces conventionnelles. Pour ma part, je comprends facilement que l'Europe de l'Ouest refuse de compter sur le fait que les États-Unis mettraient en danger leurs propres villes pour sauver l'Europe, si celle-ci perdait une bataille livrée à l'aide d'armes conventionnelles. J'ai beaucoup de mal à m'imaginer un président américain poussant ce bouton et entraînant du même coup la destruction des principales villes américaines simplement parce que les armées russes franchissent le Rhin. C'est peut-être envisageable en théorie. Toutefois, je ne blâme pas les Européens qui se déclarent un peu sceptiques. Je pense, moi-même, un peu de la même façon.

Ainsi, les forces conventionnelles deviennent très importantes. Nous ne viderons pas le sujet aujourd'hui et il se peut que nous vous demandions de revenir pour en discuter. Le dernier témoin a dit que les Russes avaient amélioré leur matériel et tout indique que celui-ci est très supérieur en nombre.

J'ai assisté à une séance d'information il y a plusieurs années—il s'agissait peut-être d'une séance d'information secrète. En fait, je crois que c'était bien le cas, mais il me revient certains éléments. Tout portait à croire que le matériel et la position des Russes en Europe de l'Est était offensive et non défensive. On avançait des arguments comme la fourniture illimitée de matériel de pipeline pour transporter le pétrole plus loin encore vers l'Ouest. On citait de nombreux exemples prouvant qu'il s'agissait d'une position offensive et non défensive. Permettez-moi de vous demander si c'est toujours le cas, d'une manière générale?

**M. Rasiulis:** Monsieur le président, la réponse est oui. En fait, dans les documents publiés, on trouve beaucoup d'informations sur la façon dont ils renforcent en fait maintenant leur capacité sur le front du premier échelon stratégique. Cela nous



## [Text]

ous problems for us because, as Col. Waldrum described, NATO must reinforce to handle the first echelon. However, if the open literature reports are correct, it increases the problem for NATO because it is our out numbered in-place forces that the focus tends to turn on. The Warsaw Pact doctrine, the OMG, the operational manoeuvre group that you have heard about, is a manifestation of this attempt to win the first battle quickly and thereby terminate hostilities as soon as possible and thereby deny NATO the opportunity to escalate to nuclear forces. So the trend is increasing in that direction.

**The Chairman:** So, their whole posture is not one of defending their soil against a future invasion.

**Mr. Rasiulis:** To be fair, they would argue the best offence is the best defence.

**The Chairman:** Obviously, if we come to a disarmament scheme related to nuclear weapons, and do not want to fall back on nuclear weapons, even the tactical nuclear weapons—and it would be difficult for people to believe that this thing could escalate within a matter of hours and become totally out of control—we are in a serious situation on the conventional side in western Europe without the believability of a nuclear deterrent.

You mentioned the 16 democracies all wanting to conduct their own R&D, and this, that and the other thing. This has appalled me, as a layman, for many years.

NATO is now 40 years old. I remember sitting next to Secretary Brown in Washington approximately ten years ago. At that time he was the Secretary of Defence. We got on to the subject of standardization of weapons in NATO. He had been the Secretary of Defence for a couple of years then, and he told me that one of the first things he was determined to do was something about the standardization of military equipment. I may have this backwards, but I think he said “I appreciated the fact that one could do little about thousands of minor items, but I was determined to do something about the big ticket items.” He then said “I have made absolutely not one inch of progress in the two years I have been in office.” He gave some examples.

I went home that evening in despair, thinking that the defence of the western democracies was at stake and that after 30 years of NATO the most powerful civilian in the western world was so captive to the system that he could make no progress in standardization.

It was only a year or two after that when I was talking to the captain of a NATO frigate. He told me that he had on his deck 20 hose couplings just so he could take water on in different NATO ports.

How can a taxpayer not get annoyed when there is evidence—and I am not blaming this on the military, but the politicians—that we, as an Alliance, with western democracy and freedom at stake, could not make more progress than that in 40 years or so?

## [Traduction]

pose des problèmes encore plus graves parce que, comme l'a signalé le colonel Waldrum, l'OTAN doit se renforcer sur le front du premier échelon. Toutefois, si les écrits que nous lisons sont exacts, cela complique les choses pour l'OTAN étant donné que ce sont nos forces sur place, moins nombreuses, qui prennent alors de l'importance. La doctrine du Pacte de Varsovie, le GMO, le groupe de manœuvre opérationnel dont vous avez entendu parler, sont des manifestations de cette tentative pour gagner rapidement la première bataille, mettre fin le plus tôt possible aux hostilités et empêcher l'OTAN de passer aux forces nucléaires. C'est donc ce que vers quoi nous nous dirigeons de plus en plus.

**Le président:** Ainsi, la priorité des Soviétiques ne consiste pas à défendre leur territoire contre une invasion éventuelle?

**M. Rasiulis:** Pour être juste, ils affirmeraient que la meilleur attaque est la meilleure défense.

**Le président:** De toute évidence, si nous en arrivons à un plan de désarmement nucléaire et si nous ne voulons pas avoir recours à des armes nucléaires, même des armes nucléaires tactiques—et les gens auraient du mal à croire qu'un conflit puisse s'aggraver en quelques heures au point d'échapper à tout contrôle—nous sommes dans une position dangereuse en ce qui concerne les forces conventionnelles en Europe de l'Ouest, sans la dissuasion nucléaire.

Vous avez dit que les 16 démocraties voulaient effectuer leur propre recherche-développement, etc. En tant que profane, cela me consterne depuis de nombreuses années.

L'OTAN existe maintenant depuis 40 ans. Je me rappelle avoir rencontré le Secrétaire Brown à Washington, il y a environ dix ans. Il était alors Secrétaire de la Défense. Nous avons alors parlé de la normalisation des armes au sein de l'OTAN. Il occupait alors son poste depuis quelques années. Il m'a dit qu'une des premières choses dont il voulait s'occuper, c'était la normalisation de l'équipement militaire. Je me trompe peut-être, mais je crois qu'il a dit: «Je me suis rendu compte qu'il n'y avait pas grand chose à faire pour des milliers de petites choses, mais j'étais déterminé à faire quelque chose pour le gros matériel.» Il a ensuite ajouté: «Je n'ai pas progressé d'un pouce depuis que je suis en poste.» Il a donné quelques exemples.

Je suis rentré chez moi ce soir-là désespéré, en pensant que la défense des démocraties occidentales était menacée et qu'après 30 années d'existence de l'OTAN, le civil le plus puissant du monde occidental était tellement captif du système qu'il ne pouvait faire avancer la normalisation.

C'est seulement un ou deux ans plus tard que je me suis entretenu avec le capitaine d'une frégate de l'OTAN. Il m'a dit qu'il avait sur son pont 20 raccords pour tuyaux flexibles simplement pour se ravitailler en eau dans les différents ports de l'OTAN.

Comment un contribuable peut-il ne pas être mécontent lorsqu'il est prouvé—et je ne blâme pas les militaires, mais les hommes politiques—que nous, en tant qu'Alliance, alors que la démocratie et la liberté des pays de l'Ouest sont en jeu, n'avons pas pu faire plus de progrès que cela depuis 40 ans?

[Text]

**Maj. Gen. Hewson:** I think that Secretary Brown would not be any more content today than he was at that time. However, that is a subject which has received a great deal of attention within NATO. Although there are many problems on the capital procurement side still, there has been some encouraging progress made on the capability to operate in terms of command and control communications.

If I may, I will ask Colonel Waldrum to give you more detail on our efforts for standardization.

**The Chairman:** May I first say that the U.S. Army at one time could not talk to the U.S. Marines on their radios.

**Col. Waldrum:** I think the concern is worthy, and as Major General Hewson said, if we had Secretary Brown back today he would probably say the same thing. However, there are many things that have moved along. The difficulty is, of course, in dealing with the trade issues and the nation's desires to produce some of their own hardware and making the appropriate returns on their investments.

I should like to go to the other side and talk about progress which we have been making, which probably is not as great as the problem you have mentioned.

I should first like to stress what Major General Hewson said on the operational side. There is a tremendous amount of effort being placed on interoperability between the forces, the ability to communicate and the ability to operate together. There is also a tremendous amount of effort being expended on the ability to switch munitions and resources and to take our sustainment stocks and be able to assist our neighbours in certain areas. There is a tremendous amount of effort being made in that area.

The big problem, as you have so correctly pointed out, is in the materiel side. Now we have an American tank and a German tank. They cannot be refueled with the same nozzle, as is the case with many ships. There are innumerable amount of calibres, and other problems. However, there are some interesting programs in place now that are trying to solve those problems.

You have probably heard of Senator Nunn in the United States who has put one of the better motivators into the pot—money. Some of our major procurement programs, such as the frigate program and our armament systems and rocketry systems programs, are going to go under common NATO research and development programs. There is a fair amount of money in that pot, and the NATO frigate program is probably one of the better examples.

There is, indeed, R&D money going in and the Americans are encouraging that, and Canada is participating in a number of those programs.

There is also another program which tries to schedule R&D on the basis of NATO's schedule of requirements, so that if it appears as though we will need a frigate in 1995, countries are encouraged to make their own R&D programs produce fri-

[Traduction]

**Le major-général Hewson:** Je crois que le Secrétaire Brown ne serait pas plus satisfait aujourd'hui. Toutefois, c'est une question sur laquelle on s'est beaucoup penché au sein de l'OTAN. Bien qu'il y ait de nombreux problèmes en ce qui concerne les biens d'équipement, les progrès sont encourageants sur le plan des opérations, dans le domaine du commandement et du contrôle des communications.

Si vous le permettez, je demanderais au colonel Waldrum de vous donner des précisions relativement à nos efforts de normalisation.

**Le président:** Puis-je dire tout d'abord qu'à une époque, l'armée américaine ne pouvait pas communiquer par radio avec les *Marines*.

**Le colonel Waldrum:** Je crois qu'on a raison de s'inquiéter et comme vient de le dire le major-général Hewson, si le secrétaire Brown revenait aujourd'hui, il tiendrait probablement les mêmes propos. Toutefois, nous avons beaucoup progressé. Le problème, il va sans dire, porte sur les questions commerciales, chaque pays voulant fabriquer une partie de son matériel et d'obtenir un rendement adéquat de ses investissements.

J'aimerais revenir à l'autre question et parler de nos progrès, mais le problème n'était probablement pas aussi grave que celui que vous avez soulevé.

J'aimerais tout d'abord insister sur ce qu'a dit le major-général Hewson au sujet de l'aspect opérationnel. On insiste beaucoup sur l'interopérabilité entre les forces, l'aptitude à communiquer et à opérer de concert. Il en va de même pour l'aptitude à échanger des munitions et des ressources, à prendre nos stocks de soutien et à aider nos voisins dans certains domaines. On déploie beaucoup d'efforts à cet égard.

Le gros problème, comme vous l'avez si justement signalé, c'est le matériel. Nous avons maintenant un char d'assaut américain et un char d'assaut allemand qu'on ne peut ravitailler en carburant avec le même ajustage, comme c'est le cas avec de nombreux navires. Il y a une infinité de calibre et d'autres problèmes. Nous avons toutefois mis en place certains programmes intéressants pour essayer de résoudre ces problèmes.

Vous avez probablement entendu parler du sénateur Nunn des États-Unis qui a fait entrer en jeu l'un des meilleurs incitants: l'argent. Certains de nos principaux programmes d'acquisition, par exemple le programme des frégates et les programmes de systèmes d'armement et roquettes, relèveront de programmes communs de recherche et de développement de l'OTAN. Il y a beaucoup d'argent en cause et le programme des frégates de l'OTAN en est probablement l'un des meilleurs exemples.

On investit dans la recherche et le développement et les Américains encouragent cette initiative. La Canada participe à certains de ces programmes.

Un autre programme tente de planifier la recherche-développement en fonction du calendrier des besoins de l'OTAN. Ainsi, s'il semble que nous aurons besoin d'une frégate en 1995, on encourage les pays à organiser leurs propres travaux



*[Text]*

gates in 1995. Therefore, we are all working on the same schedule. At least there is some operability as we move forward in some of the subcontracting.

We are making progress. I think the next group of people who sit around the table somewhere down the line will say that the problem is still the same, but let's hope it is not as bad.

**The Chairman:** If we had only been in business for four or five years, I could understand that, but not after so many years.

There are other questions such as those relating to the French situation within NATO and the likelihood of their political system producing a decision to rush their forces forward in the event of an overt attack on western Europe. I do not know if you are able to touch on that, or whether that is purely a political judgment, as I suppose it is.

There are also a number of other matters including this 12 to one disadvantage we have in tactical nuclear weapons, or some large disparity, but we have run out of time today. We may get back to those questions on another date.

Honourable senators, those are all the questions I have. Are there any further questions before we adjourn?

**Senator Roblin:** If we meet on another occasion, Mr. Chairman, I would like to talk about verification.

**The Chairman:** Yes, and as Mr. Peele said in his testimony, we are making some efforts in that particular area.

I mentioned at the opening of the meeting that next week we have before the committee Mr. John Lamb, Director of the Canadian Centre for Arms Control and Disarmament.

With the white paper, the pressure on adjournment, the results of Meech Lake, the tax reform package, the pressure on legislation, including pharmaceutical legislation, and so forth, I think that we will be under sufficient pressure between now and the end of June, or into the first week of July. I am not structuring other witnesses on this matter during those last two or three weeks, if members agree. I think we will be under a great deal of pressure.

**Senator Roblin:** I reiterate my plea about co-ordinating with the Special Committee of the Senate on National Defence.

**The Chairman:** I certainly hope to get this structured over the summer so that we do not sit in competition with Senator Lafond's committee and, secondly, we get a better time slot than 4 o'clock in the afternoon, but that will not be until next September.

On behalf of the members of the committee, I thank the witnesses for appearing before the committee and for their testimony. This has been educational for me, as I am sure it has been for all members of the committee.

**Maj. Gen. Hewson:** Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. This has been a very stimulating session.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

de recherche et de développement de façon à pouvoir produire des frégates en 1995. Nous travaillons donc tous en fonction du même calendrier. Il y a du moins une certaine opérabilité au fur et à mesure que nous avançons dans certains des contrats de sous-traitance.

Nous réalisons des progrès. Ceux qui nous succéderont diront que le problème est toujours le même, mais espérons qu'il ne sera pas aussi grave.

**Le président:** Si nous ne nous occupons de cela que depuis quatre ou cinq ans je comprendrais, mais cela fait tellement d'années.

Il y a d'autres questions comme celle qui concerne la situation de la France au sein de l'OTAN et la possibilité que son régime politique l'amène à précipiter ses forces en riposte à une attaque non déguisée contre l'Europe de l'Ouest. Je ne sais pas si vous êtes en mesure d'en parler ou s'il s'agit d'une question purement politique, comme je le suppose.

Il y a également un certain nombre d'autres questions, notamment le grand déséquilibre de douze contre un des armes nucléaires tactiques qui nous défavorise, mais nous manquons de temps. Nous reviendrons peut-être à ces questions à un autre moment.

Honorables sénateurs, je n'ai plus d'autres questions. Y a-t-il d'autres questions avant que nous suspendions les travaux?

**Le sénateur Roblin:** Si nous tenons une autre séance, monsieur le président, j'aimerais que nous parlions de vérification.

**Le président:** Oui, et comme l'a dit M. Peele au cours de son témoignage, nous faisons certains efforts dans ce domaine.

J'ai mentionné au début de la séance que nous accueillerions la semaine prochaine M. John Lamb, Directeur du Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement.

Avec le Livre blanc, l'ajournement qui approche, l'Accord du Lac Meech, la réforme fiscale, les projets de loi qu'il reste à adopter, notamment le projet de loi sur les produits pharmaceutiques, et le reste, je crois que les pressions seront assez fortes entre maintenant et la fin juin, ou jusqu'à la première semaine de juillet. Je ne prévois pas entendre d'autres témoins au cours des deux ou trois dernières semaines, si les membres sont d'accord. Je crois que nous n'en n'aurons pas le temps.

**Le sénateur Roblin:** Je réitère ma demande en ce qui concerne la coordination de nos travaux avec ceux du Comité spécial du Sénat sur la défense nationale.

**Le président:** J'espère que nous réglerons ce problème pendant l'été de sorte qu'il n'y ait pas de conflit avec le Comité du sénateur Lafond et, deuxièmement, que nous obtiendrons un meilleur créneau que 4 heures de l'après-midi, mais ce ne sera pas avant septembre prochain.

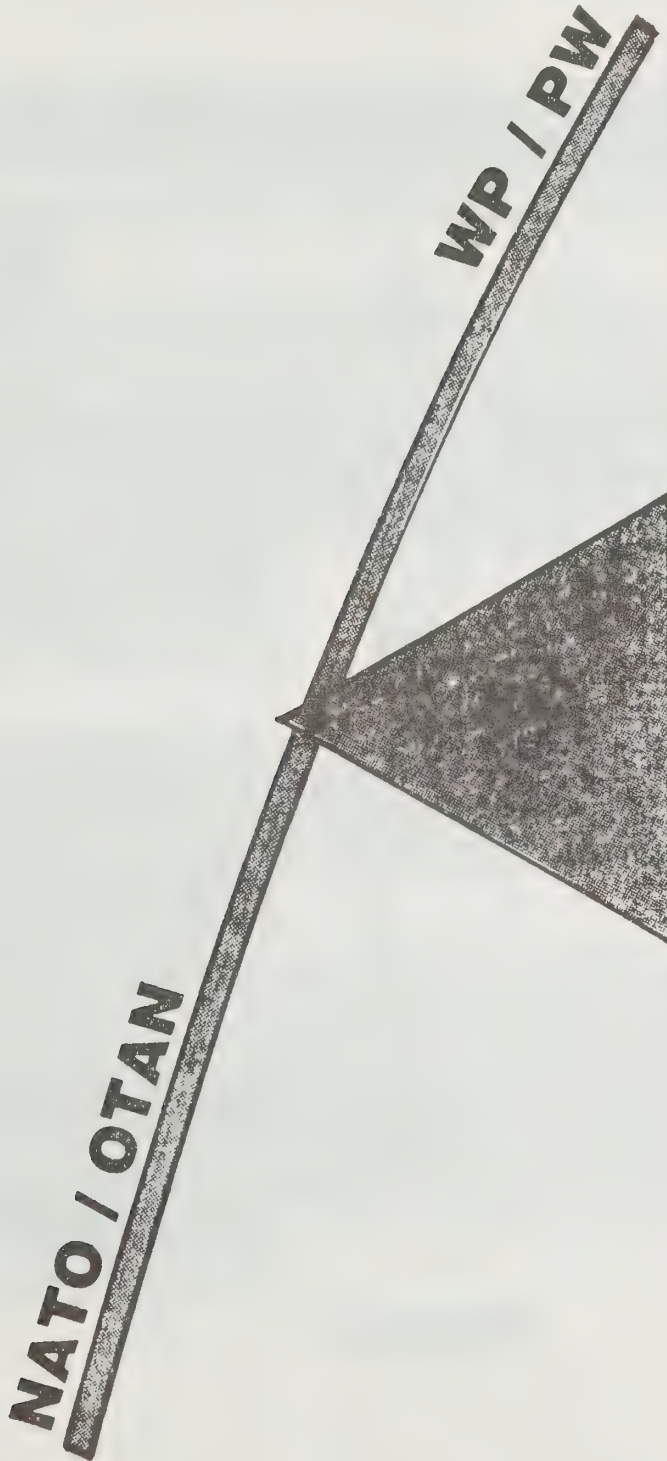
Au nom des membres du Comité, je remercie les témoins d'être venus aujourd'hui. J'ai beaucoup appris comme, j'en suis convaincu, tous les membres du Comité.

**Le major-général Hewson:** Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. Cette séance a été très intéressante.

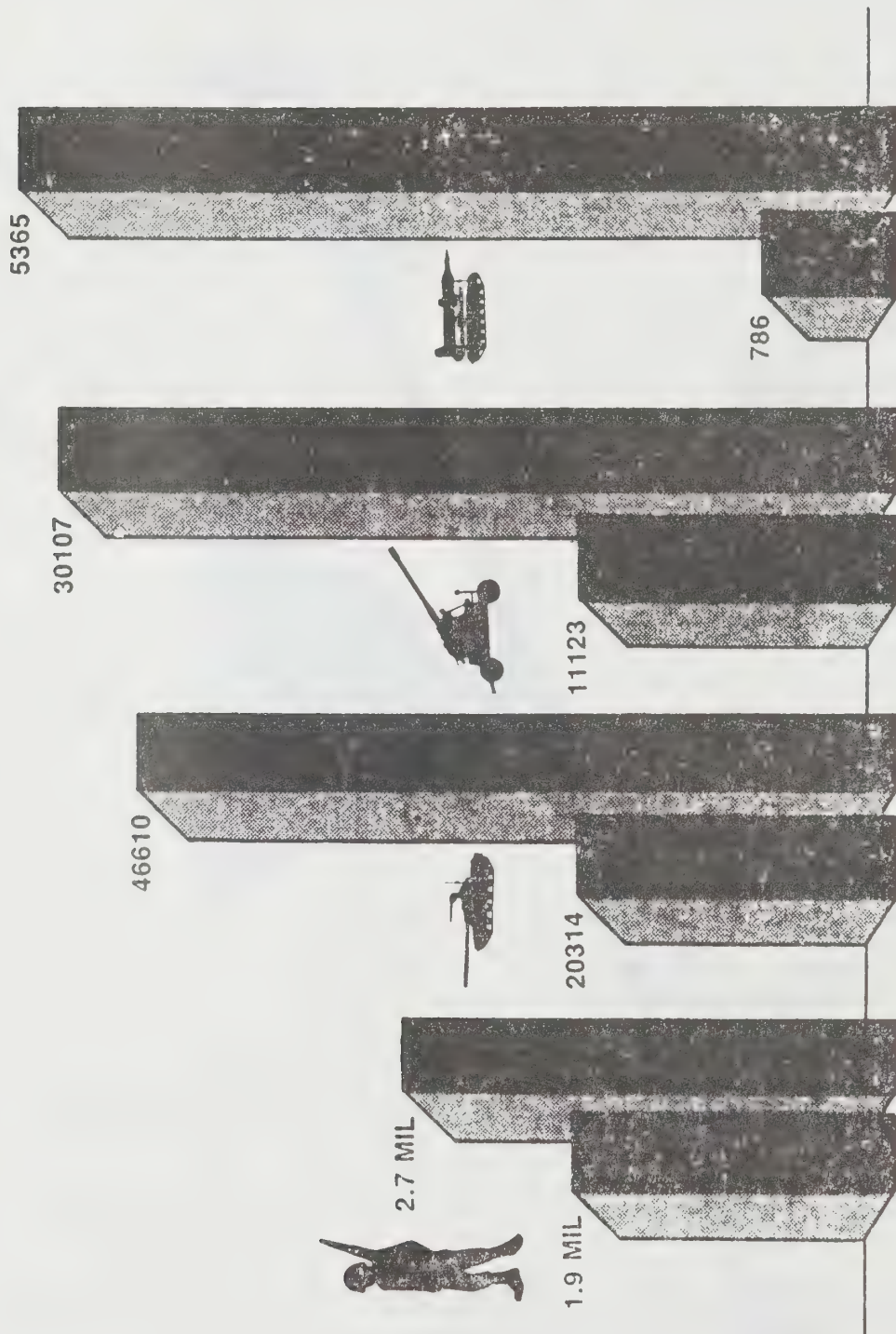
Le Comité suspend ses travaux.

APPENDIX "FA-4"

ANNEXE «FA-4»



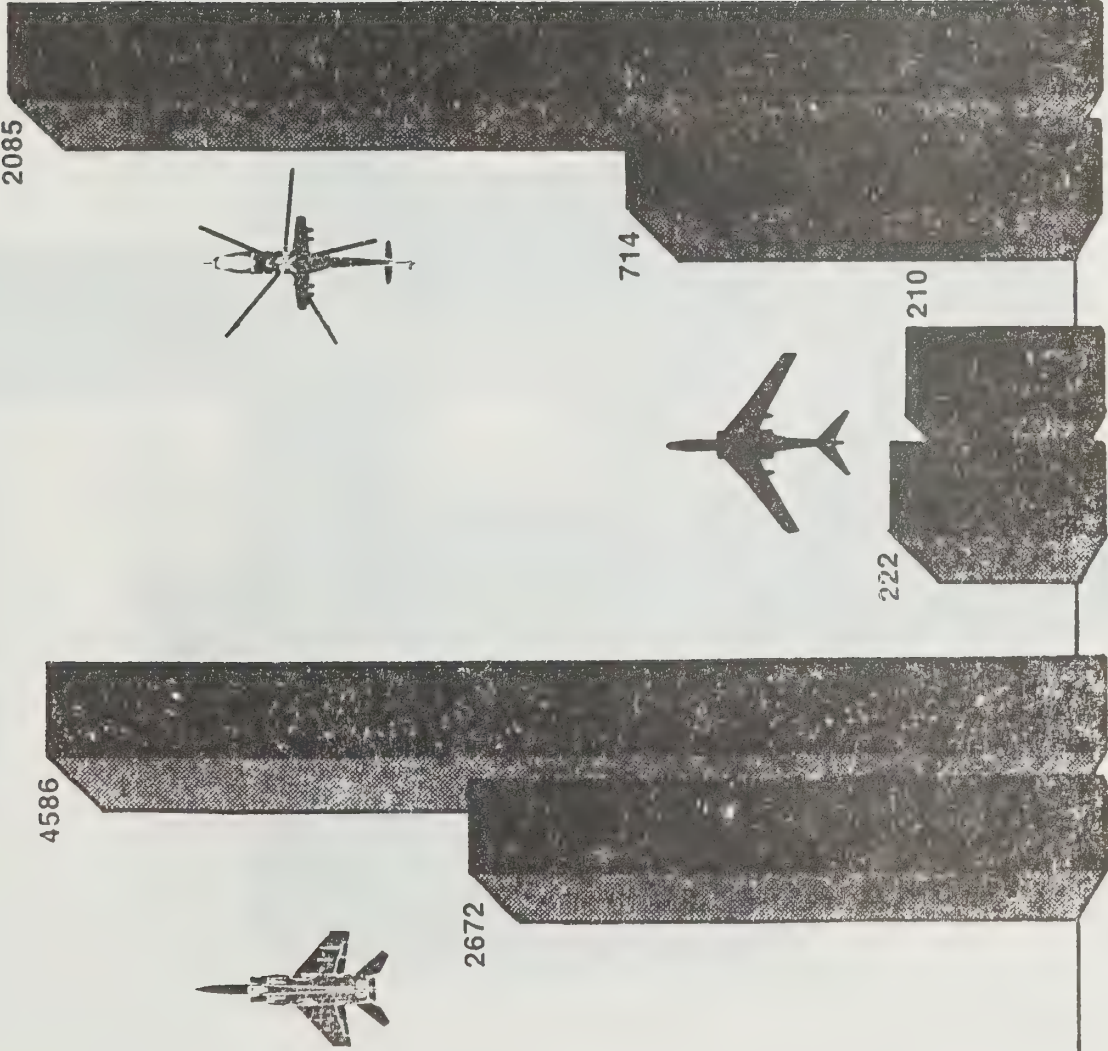
# 1



CIS/7-0131

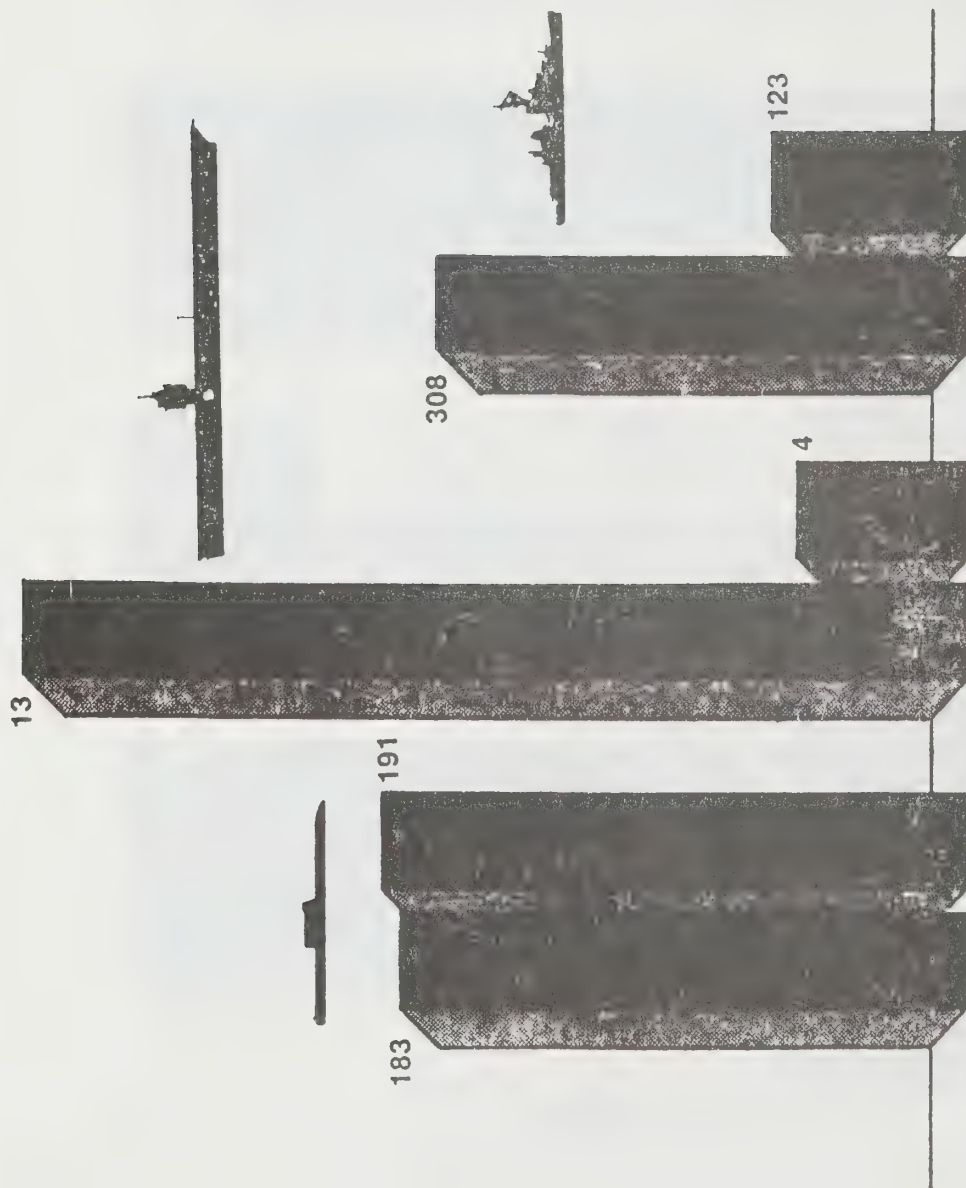


# 2

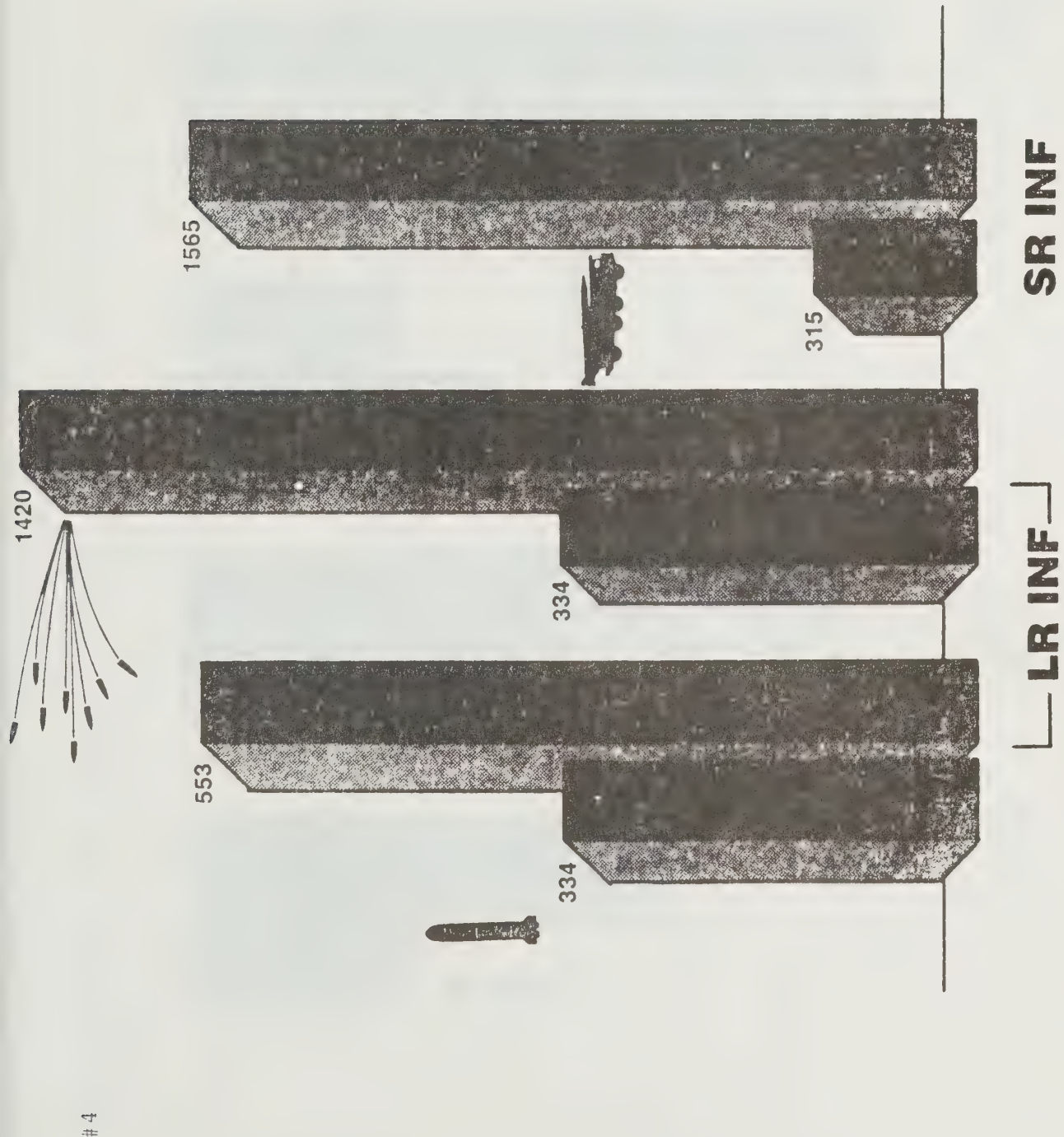




# 3



CIS/7-0132

























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of National Defence:*

Major-General Bill Hewson, Chief of Intelligence and Security;

Colonel A. J. Waldrum, Director, Military Planning and Coordination;

Mr. Bill Dewar, Special Policy Analyst;

Mr. A. P. Rasiulis, Directorate of Nuclear and Arms Control Policy;

LCol. Fred S. Carpenter, Directorate of Nuclear and Arms Control Policy.

### *Du ministère de la Défense nationale:*

Le major général Bill Hewson, chef, Renseignement militaire et sécurité;

Le colonel A. J. Waldrum, directeur, Coordination des plans militaires;

M. Bill Dewar, analyste des politiques spéciales;

M. A. P. Rasiulis, Direction du contrôle du nucléaire et des armements (Politique);

Le lieutenant-colonel Fred S. Carpenter, Direction du contrôle du nucléaire et des armements (Politique).



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

# Affaires étrangères

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, June 9, 1987

Le mardi 9 juin 1987

### Issue No. 5

### Fascicule n° 5

#### Third Proceedings on:

#### Troisième fascicule concernant:

The examination of the Estimates for the fiscal  
year ending March 31, 1988  
(Departments of External Affairs  
and  
National Defence)

---

L'étude du budget des dépenses pour l'année  
financière se terminant le 31 mars 1988  
(Ministères des Affaires extérieures  
et de la  
Défense nationale)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Wednesday, March 11, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the  
Honourable Senator Doody:

That the expenditures set out in External Affairs Votes  
1, 3, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 and 55 and  
National Defence Votes 1, 5 and 10 of the Estimates for  
the fiscal year ending the 31st March 1988, which were  
referred to the Standing Senate Committee on National  
Finance, be withdrawn from the said Committee and  
referred to the Standing Senate Committee on Foreign  
Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 11 mars  
1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'hono-  
rable sénateur Doody,

Que les dépenses projetées aux crédits 1, 3, 10, 15, 20,  
25, 30, L35, L40, 45, 50 et 55 des Affaires extérieures, et  
aux crédits 1, 5 et 10 de la Défense nationale contenus  
dans le Budget des dépenses pour l'année financière se ter-  
minant le 31 mars 1988, qui a été déferé au Comité séná-  
torial permanent des finances nationales, soient retirées  
audit Comité et déferées au Comité sénatorial permanent  
des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 9, 1987  
(30)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 4:10 p.m., the Deputy Chairman, the Honourable Senator Macquarrie presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, De Bané, Hicks and Macquarrie. (4)

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Roger Hill, Deputy Director, and Mrs. Carol Seaborn. Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Canadian Centre for Arms Control and Disarmament*

Mr. John Lamb, Director;

Mr. John Barrett, Deputy Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated March 11, 1987, relating to the "expenditures set out in External Affairs Votes 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 and 55 and National Defence Votes 1, 5 and 10 of the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1988".

The witnesses made a statement and answered questions.

At 4:55 p.m. the Committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 JUIN 1987  
(30)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Macquarrie (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, De Bané, Hicks et Macquarrie. (4)

*Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M. Roger Hill, sous-directeur, et M<sup>me</sup> Carol Seaborn. M. Michel Dupuy, adjoint du leader de l'opposition au Sénat.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement*

M. John Lamb, directeur;

M. John Barrett, sous-directeur.

Conformément à son ordre de renvoi du 11 mars 1987, le Comité reprend l'étude des «dépenses projetées aux crédits 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, L35, L40, 45, 50 et 55 des Affaires extérieures, et aux crédits 1, 5 et 10 de la Défense nationale contenus dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 16 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 9, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to discuss the Arms Control and the Defence White Paper.

**Senator Heath Macquarrie** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, it is my pleasure to introduce our witnesses because Senator van Roggen, the chairman of this committee, is unable to attend the meeting. I know that he regrets that, and so do I.

From the Canadian Centre for Arms Control and Disarmament we have two very distinguished experts on the questions which we are having under general consideration, Arms Control and the Defence White Paper. We have had some interesting meetings of this committee on these items, and I think it is fortuitous that we have Mr. John Lamb, the founder and Executive Director of the Centre for Arms Control and Disarmament here in Ottawa, a political scientist, a man who has written widely and, I would say, wisely on the subjects which we have very much in mind. With him is the Deputy Director, Dr. John Barrett, on the far right, if I may rhetorically use those terms. He, like Mr. Lamb, will make a presentation and then we will ask them to respond to questions from those who are here and those senators whom we expect to arrive once other duties allow them to come.

Would you, Mr. Lamb, begin. The floor is yours, as the saying goes.

**Mr. John Lamb, Executive Director, Canadian Centre for Arms Control and Disarmament:** Thank you very much.

Good afternoon. Mr. Chairman, I would like to begin by saying how very pleased we are to have been invited to speak to this committee on the arms control dimension of the new Defence White Paper.

At least some of the members of the committee have good reason to recall that, in 1985, the non-partisan Special Joint Committee on Canada's International Relations issued a report entitled "Independence and Internationalism". That report recommended that:

... decisions about defence policy should not be taken without due regard to their consequences for arms control. Arms control and disarmament policy, on the one hand, and defence policy on the other, should move in tandem.

The government's response, appearing in a volume entitled "Canada's International Relations", accepted this recommendation. The report stated that:

... the government's ongoing examination of defence policy is taking full account of its policy on arms control

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 9 juin 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour discuter du contrôle des armements et du Livre blanc sur la défense.

**Le sénateur Heath Macquarrie** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, j'ai le plaisir de vous présenter nos témoins, parce que le sénateur van Roggen, président de ce Comité, a eu un empêchement aujourd'hui. Je sais qu'il le regrette, et moi de même.

Nous avons aujourd'hui deux distingués experts du Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement qui nous parleront de la question faisant l'objet de notre étude générale, à savoir le contrôle des armements et le Livre blanc sur la défense. Nous avons déjà eu plusieurs séances intéressantes à ce sujet et je crois que c'est un heureux hasard que nous puissions entendre aujourd'hui M. John Lamb, fondateur et directeur administratif du Centre pour le contrôle des armements et le désarmement ici à Ottawa, spécialiste en science politique, auteur de nombreuses publications bien réfléchies sur les questions qui nous préoccupent. Il est accompagné du Dr John Barrett, directeur adjoint, à l'extrême droite, si je puis faire un peu d'emphase. A l'instar de M. Lamb, il fera une déclaration. Nous demanderons ensuite à nos deux témoins de répondre aux questions des sénateurs qui sont ici et de ceux qui se joindront à nous dès que leurs autres occupations le leur permettront.

Voudriez-vous commencer, monsieur Lamb, la parole est à vous.

**M. John Lamb, directeur administratif, Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement:** Merci beaucoup.

Bon après-midi. Monsieur le président, je voudrais tout d'abord vous dire à quel point nous sommes heureux d'avoir été invités à témoigner devant ce Comité sur la question du contrôle des armements dans la perspective du Livre blanc sur la défense.

Certains membres du Comité au moins ont de bonnes raisons de se souvenir qu'en 1985 le Comité mixte spécial non partisan sur les relations extérieures du Canada a publié un rapport intitulé *Indépendance et internationalisme*. Ce rapport recommande que:

«... les décisions militaires... ne soient pas... prises sans qu'on ait dûment pesé les conséquences qu'elles auront sur le contrôle des armements. La politique sur le contrôle des armements et le désarmement, d'un côté, et la politique de défense, de l'autre, doivent fonctionner en tandem.»

Dans sa réponse qui a paru dans le document intitulé *Les relations extérieures du Canada*, le gouvernement acceptait cette recommandation et déclarait que:

«... tout examen de la politique de défense tient pleinement compte de la politique du gouvernement en ce qui a



## [Text]

and disarmament. Both are essential components of Canadian security policy and neither can be pursued without taking into account the other.

Now that the White Paper on Defence has been issued, Canadians are in a position to assess how well the Department of National Defence has done in fulfilling the government's promise to coordinate the defence and arms control elements of Canadian security policy. It is this that we would like to focus on this afternoon. I will begin by considering the decision to purchase 10 nuclear-powered submarines, after which Dr. Barrett will cover the conventional forces and air defence aspects of the white paper. I will then make a few concluding remarks.

As you know, our Centre has published two lengthy articles outlining our contention that nuclear-powered submarines are unnecessary to the fulfillment of Canada's military roles, are unlikely to be effective in the assertion of Canadian sovereignty in the Arctic, and will cost a great deal more than the Defence Department has been saying. While copies of those articles are available, I would like to concentrate on two difficulties this decision will pose to Canada's arms control policies.

Prime Minister Mulroney reminded us just two weeks ago that Canada's premier arms control objective is the maintenance of stable deterrence. There is a very real danger, however, that, in times of crisis, Canadian submarines operating in the High Arctic will become an adjunct to the U.S. navy's new Forward Maritime Strategy which, by threatening to attack the Soviet Union's submarine-based deterrent forces in their home waters, seriously undermines the stability of deterrence.

Now, I do not mean to suggest here that the Canadian subs would themselves take part in an attack against the Soviet ballistic missile submarines. Rather, Canada's role would be to free up American strategic assets to press home the attack. It is a supportive role, to be sure, but, in view of the aims of the Forward Maritime Strategy itself, even a supportive role seems to us to run counter to our arms control commitment to deterrence stability.

It has been suggested in certain official circles of late that arguing that purchasing nuclear subs will involve Canada in the Forward Maritime Strategy is like arguing that possessing tanks in Europe will involve us in an attack against Leningrad. This, however, is a false and misleading analogy. NATO, as you know, is unambiguously a defensive alliance. It is not oriented towards first-strike attack. In contrast, the Forward Maritime Strategy is an avowedly offensive strategy. The two simply cannot be compared. Moreover, the U.S. naval planners who devised this strategy have been clear that they expect allied involvement in it.

## [Traduction]

trait au contrôle des armements et au désarmement. Ce sont là deux composantes essentielles de la politique canadienne en matière de sécurité qui ne pourraient être prises en considération indépendamment l'une de l'autre.»

Maintenant que le Livre blanc sur la défense a paru, les Canadiens peuvent juger dans quelle mesure le ministère de la Défense nationale a répondu à la promesse du gouvernement de coordonner les deux volets de la défense et du contrôle des armements dans la politique de sécurité du Canada. C'est sur ce point que porteront nos remarques cet après-midi. Je commencerai par examiner la décision d'acquérir 10 sous-marins à propulsion nucléaire. Le D<sup>r</sup> Barrett examinera, quant à lui, les parties du Livre blanc consacrées aux forces classiques et à la défense aérienne. Je ferai ensuite quelques remarques de conclusion.

Comme vous le savez, notre Centre a publié deux longs articles dans lesquels nous soutenons que le Canada n'a pas besoin d'acquérir de sous-marins à propulsion nucléaire pour s'acquitter de ses rôles, que ces engins n'aideront probablement pas le Canada à affirmer sa souveraineté dans l'Arctique et qu'ils coûteront beaucoup plus que le ministère de la Défense ne le dit. Même si des exemplaires de ces articles circulent, je voudrais concentrer mes remarques sur deux des difficultés que cette décision créera pour la politique de contrôle des armements du Canada.

Le premier ministre Mulroney nous a rappelé, il y a à peine deux semaines, que le premier objectif du Canada en matière de contrôle des armements est le maintien d'une force de dissuasion stable. Cependant, en temps de crise, il y a un réel danger que les sous-marins canadiens patrouillant dans le Grand Nord soient intégrés à la nouvelle Stratégie maritime avancée de la Marine américaine qui, du fait qu'elle menace d'attaquer les forces sous-marines de dissuasion de l'Union Soviétique basées dans leurs eaux territoriales, sapera gravement le caractère de stabilité de la dissuasion.

Je suis évidemment loin de penser que les sous-marins canadiens participeraient à l'attaque contre les sous-marins soviétiques à missiles balistiques. Le rôle du Canada se limiterait plutôt à libérer les positions stratégiques pour ouvrir la voie à l'attaque américaine. Rôle de soutien, certes, mais compte tenu des buts de la Stratégie maritime avancée, même un rôle de cette nature nous semble aller à l'encontre de notre objectif de stabilité en matière de contrôle des armements.

On a dernièrement laissé entendre dans certains milieux officiels que le fait de dire qu'en achetant des sous-marins nucléaires le Canada tomberait dans le giron de la Stratégie maritime avancée, ce serait soutenir que le fait de posséder des chars d'assaut en Europe nous obligerait à participer à une attaque contre Leningrad. Cette analogie est erronée et trompeuse. L'OTAN, comme vous le savez, est sans aucune ambiguïté possible une Alliance défensive. Elle ne vise pas à être une force d'attaque de première frappe. La Stratégie maritime avancée, au contraire, est ouvertement une stratégie offensive. On ne peut donc tout simplement pas la comparer à l'OTAN. En outre, les planificateurs maritimes américains, auteurs de cette stratégie, ont clairement laissé entendre qu'ils s'attendent à ce que les alliés y participent.

## [Text]

Perhaps the most distressing thing about this is that the Department of National Defence has not carried out a detailed study of the Forward Maritime Strategy and how Canada's nuclear submarine fleet would relate to it, a fact confirmed just last Friday by Admiral Charles Thomas, Canada's Chief of Naval Doctrine. This hardly suggests that the decision to buy nuclear subs has been taken with due attention either to deterrence stability or to arms control considerations.

The decision to purchase nuclear-powered subs also runs counter to the government's stated objectives concerning nuclear non-proliferation. As you know, ever since the signing of the Nuclear Non-Proliferation Treaty in 1968, Canada has been one of the leading lights in the global effort to prevent the spread of nuclear weapons. An important element of our efforts has been to discourage Third World countries considered to be proliferation risks, countries such as India and Argentina, from acquiring nuclear-powered naval vessels. We have done so out of a concern that these countries could divert the highly enriched uranium used to fuel such vessels into the manufacture of nuclear weapons.

Were Canada itself to begin employing highly enriched uranium for military purposes, our credibility with these "threshold" countries would very likely disappear. It is not that our own commitment to non-proliferation would be declined. But our capacity to exercise a restraining influence on these countries would be damaged.

Reflected here, I think, is a failure on the part of our defence planners to appreciate that nuclear non-proliferation is not merely an arms control objective pursued by diplomats at the UN, but rather a critical element of Canadian security. Consider the following: if the Non-Proliferation Treaty regime collapses—as nearly happened in 1985 at the last Treaty Review Conference and as could yet happen at the next review in 1990—and countries like Brazil and Argentina, North and South Korea, Israel, Iraq, India and Pakistan begin acquiring nuclear weapons, the world we live in is going to be a lot more dangerous, with the likelihood of Third World crises dragging in the superpowers that much greater.

Thus, now is anything but the time to be degrading our effectiveness in the international effort to preserve and strengthen the Non-Proliferation Treaty regime. Yet, for the want of a global perspective on the part of our defence establishment, that is precisely what we are doing with this decision to purchase nuclear-powered subs.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Lamb. I am going to make a strategic decision in the procedural area. I would have normally proceeded directly to Dr. Barrett, but under the exigencies of the afternoon I am wondering if any of my colleagues would like to direct questions to Mr. Lamb. He has come up with some pretty interesting and timely things. So I

## [Traduction]

L'aspect le plus déroutant de tout cela est sans doute le fait que le ministère de la Défense nationale n'a pas vraiment étudié en détail cette Stratégie maritime avancée, et ne s'est pas demandé comment elle s'intégrerait à la flotte de sous-marins nucléaires canadiens, ce que nous a confirmé vendredi dernier l'amiral Charles Thomas, le responsable de la doctrine navale du Canada. Ce qui donne certainement à penser que la décision d'acquérir des sous-marins nucléaires a été prise sans tenir dûment compte de considérations sur la dissuasion stable et le contrôle des armements.

Cette décision est également contraire aux objectifs déclarés du gouvernement en matière de non-prolifération nucléaire. Comme vous le savez, depuis qu'il a signé en 1968 le Traité de non-prolifération des armes nucléaires, le Canada a toujours été un des chefs de file dans la lutte mondiale contre la croissance des armes nucléaires. Une grande partie de nos efforts a consisté à dissuader les pays du Tiers monde, où la prolifération risque de se produire, notamment l'Inde et l'Argentine, d'acquérir des navires à propulsion nucléaire. Nous l'avons fait parce que nous craignons que ces pays ne se servent de l'uranium très enrichi utilisé comme combustible de ces navires pour fabriquer des armes nucléaires.

Si le Canada se mettait lui-même à utiliser de cet uranium à des fins militaires, il perdrait probablement toute crédibilité pour ces pays «au seuil du nucléaire». Non pas que nous serions moins décidés à lutter contre la non-prolifération, mais parce que nos démarches pour encourager la modération perdraient du crédit aux yeux de ces pays.

Par cette décision, nos décideurs militaires manifestent, me semble-t-il, qu'ils n'ont pas compris que la non-prolifération nucléaire n'est pas seulement un objectif de contrôle des armements poursuivi par les diplomates à l'ONU, mais bien plutôt un volet crucial de la sécurité du Canada. Considérons l'hypothèse suivante: si le régime instauré par le Traité de non-prolifération s'effondrait (comme cela a failli se produire en 1985 lors de la dernière Conférence de révision du Traité, et pourrait encore se produire à la prochaine révision de 1990), et que des pays comme le Brésil et l'Argentine, la Corée du Nord et du Sud, Israël, l'Iraq, l'Inde et le Pakistan se mettaient tous à acquérir des armes nucléaires, le monde dans lequel nous vivons deviendrait beaucoup plus dangereux, augmentant d'autant le risque que les crises du Tiers monde n'entraînent les superpuissances dans un conflit mondial.

Par conséquent, le moment est, on ne peut plus mal choisi, pour prendre une telle décision qui diminue l'efficacité de nos efforts sur le plan international visant à préserver et à renforcer le régime du Traité de non-prolifération. Et pourtant, à cause du manque de perspectives mondiales de notre établissement de défense, c'est précisément ce que nous faisons en décidant d'acquérir des sous-marins à propulsion nucléaire.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Lamb. Je vais prendre une décision stratégique dans une question de procédure. Normalement je serais passé directement au Dr Barrett, mais compte tenu des contraintes de cet après-midi, je me demande si mes collègues ont des questions à poser à M. Lamb. Je crois qu'il nous a dit des choses fort intéressantes et opportunes. Je



[Text]

will recognize any of my colleagues who would like to ask questions.

**Senator Hicks:** In the second paragraph on page 3 you state as follows:

An important element of our efforts has been to discourage Third World countries considered to be proliferation risks, countries such as India and Argentina, from acquiring nuclear-powered naval vessels.

I wasn't aware that that was so. I know we have discouraged them from acquiring nuclear weapons but I didn't think that we had gone beyond that, either with respect to power generating plans or nuclear-powered vessels.

**Mr. Lamb:** There has not been any suggestion on the part of either of those two countries that they would acquire nuclear-powered submarines, but there has been interest expressed on the part of both of them concerning surface vessels, naval vessels, and our understanding is that Canada expressed concern about that; in other words, we encouraged them not to go that route, out of precisely this kind of concern.

**Senator Hicks:** I wasn't aware of that at all, Mr. Chairman, and if that view can be substantiated I for one would be interested in knowing it.

**Mr. Lamb:** I don't have that information here.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, is that part of our policy or just an expression of concern that was uttered by the Secretary of State for Foreign Affairs? Was it part of our policy? I understood that we have sold uranium to countries for peaceful purposes, but some countries like India have used the technology to go beyond that. We refused to sell uranium to France because they would use it for nuclear weapons. What you state here in the second paragraph, to which my colleague made reference, is that part of established Canadian policy or is it just a concern that has been expressed by some members of the Department of External Affairs?

**Mr. Lamb:** I believe that it is a concern that has been expressed, but I should say that Canada has agreements with the countries to which it exports uranium that that uranium will not be used for military purposes.

**Senator Bosa:** For other than peaceful purposes.

**Mr. Lamb:** Sorry?

**Senator Bosa:** For other than peaceful purposes.

**Mr. Lamb:** It is called military purposes. When we first started exploring it, researching it, we wondered whether a distinction had been made between whether it actually said "military" or whether it said "nuclear weapons purposes," and what we found was that it said military purposes. So, for instance, Canadian uranium sold to the United States or other countries that have nuclear-powered submarines, when it is enriched, cannot be used even for the propulsion of those vessels. We have that kind of agreement. Dr. Barrett could explain it in greater detail.

[Traduction]

reconnaitrai donc tout collègue qui voudrait lui poser des questions.

**Le sénateur Hicks:** Au deuxième paragraphe de la page 3 de votre déclaration vous affirmez:

Une grande partie de nos efforts a consisté à dissuader les pays du Tiers monde, où la prolifération risque de se produire, notamment l'Inde et l'Argentine, d'acquérir des navires à propulsion nucléaire.

Je ne sais pas que tel était le cas. Je sais que nous les avons détournés d'acquérir des armes nucléaires, mais je ne croyais pas que nous étions allés plus loin, en ce qui concerne soit les centrales nucléaires soit les bateaux à propulsion nucléaire.

**M. Lamb:** Ni l'un ni l'autre de ces pays n'a donné d'indice qu'il désirait acquérir des sous-marins à propulsion nucléaire, mais l'un et l'autre se sont dits intéressés à des navires de surface et à des navires navals, et nous croyons comprendre que le Canada a exprimé son inquiétude à ce sujet; en d'autres mots, nous les avons encouragés à ne pas s'engager sur cette voie, précisément à cause de cette préoccupation.

**Le sénateur Hicks:** Je n'étais pas du tout au courant, monsieur le président, et si cette opinion peut être étayée, j'aimerais personnellement savoir ce qu'il en est.

**M. Lamb:** Je n'ai pas ces renseignements sous la main.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, cela fait-il partie de notre politique ou n'est-ce qu'une expression d'inquiétude énoncée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures? Cela faisait-il partie de notre politique? Je croyais que nous avions vendu de l'uranium à des pays à des fins pacifiques, alors que certains pays comme l'Inde se sont servi de cette technologie à d'autres fins. Nous avons refusé de vendre de l'uranium à la France parce qu'elle s'en servirait pour des armes nucléaires. Ce que vous déclarez ici dans le deuxième paragraphe mentionné par mon collègue, cela fait-il partie de la politique canadienne établie ou s'agit-il seulement d'une inquiétude exprimée par certains fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures?

**M. Lamb:** Je crois qu'il s'agit d'une inquiétude qui a été exprimée, mais je dirais que le Canada a conclu des accords avec les pays où il exporte de l'uranium en vertu desquels ce minerai ne peut être utilisé à des fins militaires.

**Le sénateur Bosa:** Pour d'autres fins que des fins pacifiques.

**M. Lamb:** Pardon?

**Le sénateur Bosa:** Pour d'autres fins que des fins pacifiques.

**M. Lamb:** On appelle cela des fins militaires. Lorsque nous avons commencé à faire des recherches sur cette question nous nous sommes demandés si une distinction avait été posée entre «militaire» et «à des fins d'armes nucléaires», et nous avons trouvé que ce qui est dit c'est à des fins militaires. Ainsi, par exemple, l'uranium canadien vendu aux États-Unis ou à d'autres pays qui ont des sous-marins à propulsion nucléaire, une fois enrichi, ne peut être utilisé même pour la propulsion de ces vaisseaux. Nous avons conclu des ententes de ce genre. Le Dr Barrett pourrait vous donner plus de détails à ce sujet.

[Text]

**Senator Hicks:** I would like to have it firmed up a little bit. Even so, the agreements are rather naive, in my opinion. However.'

**The Deputy Chairman:** Are there any other questions of Mr. Lamb?

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, I am sorry that I was late. As you know, we have something else going on at this very moment.

**The Deputy Chairman:** Yes I have an idea.

**Senator Bosa:** Mr. Lamb, do you believe that if Canada were to acquire nuclear-powered submarines its credibility in the international area, in the matter of restraint, would be undermined?

**Mr. Lamb:** Yes, and I would like to emphasize that credibility in the context of the non-proliferation effort is a fragile commodity. You have got Third World countries feeling as though the developed countries, the nuclear-have countries, are picking on them, that the treaty is a discriminatory agreement. In some ways it is. The thing that allowed most of them to sign the treaty in the first place was what is called Article 6, which contained an agreement by the nuclear-weapons powers to restrain their arms race. Inasmuch as we have not seen a great deal of results on that score, there had been a progressive rumbling among the Third World signatories that the Non-Proliferation Treaty is simply a trick on the part of the northern countries to keep nuclear energy away from them and to deny them the political and military benefits of nuclear weapons.

In that kind of context, it is essential to have countries like Canada, with credibility, able to argue restraint. As I say, we just barely squeaked through the last review. The prospects for the next review are not good, and if this treaty falls apart, our security, the security of all of us, will suffer. It is essential that we recognize how fragile a commodity credibility is in this area, and not to do anything to undermine it.

**Senator Bosa:** I did not hear the first part of your testimony, but what about the testing of the cruise missile? Is that not indirectly doing the same thing? I mean we are testing a weapon that is designed to ultimately be the carrier of a nuclear warhead. Is there any reference in your paper to that?

**Mr. Lamb:** No, there is no reference in the paper to that. As an organization we have never opposed cruise missile testing per se. We have suggested in the past that our agreement to test cruise missiles be linked to strict American adherence to the ABM Treaty under Salt II. But that was a tactical consideration rather than a consideration based on generic opposition to cruise missile testing.

In our view, whether or not we test cruise missiles is not going to restrain them. What we do talk about later is what we think is the real cruise missile problem for Canada, and it is not testing, it is deployment. Mr. Barrett will get onto that later.

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Je voudrais que cela soit un peu mieux établi. Et même alors, ces ententes sont un peu naïves, à mon avis. Mais que faire!

**Le vice-président:** Y a-t-il d'autres questions pour M. Lamb?

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, je m'excuse d'avoir été en retard. Comme vous le savez, il y a autre chose qui se passe en ce moment.

**Le vice-président:** Oui, j'en ai une idée.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur Lamb, à votre avis si le Canada se procurait des sous-marins à propulsion nucléaire aurait-il moins de crédibilité sur la scène internationale en ce qui concerne la non-prolifération?

**M. Lamb:** Oui, et je voudrais insister sur le fait que la crédibilité en matière de non-prolifération est une denrée fragile. Les pays du Tiers monde ont souvent l'impression que les pays industrialisés, les pays nucléarisés, s'en prennent à eux et que ce traité est discriminatoire. Il l'est à certains égards. Ce qui a permis à la plupart d'entre eux de signer ce traité, de toute façon, est ce qu'on appelle l'article 6, en vertu duquel les pays possédant des armes nucléaires acceptaient de limiter leur course aux armements. Dans la mesure où les résultats ont été plutôt minces dans ce domaine, on entend de plus en plus les signataires du Tiers monde se plaindre que le traité de non-prolifération n'est qu'une façon détournée de la part des pays du Nord d'empêcher les autres pays d'acquérir de l'énergie nucléaire, leur ôtant du même coup les bienfaits politique et militaire que procurent les armes nucléaires.

Dans ce contexte, il est essentiel que des pays comme le Canada, qui jouissent d'une certaine crédibilité, puissent plaider en faveur de la restriction. Comme je l'ai dit, nous sommes passés à deux cheveux d'un échec lors de la dernière révision, et les perspectives ne sont pas très bonnes pour la prochaine révision. Si ce traité n'est pas reconduit, notre sécurité et celle de l'ensemble du monde en souffrira. Il est essentiel de reconnaître à quel point la crédibilité est fragile dans ce domaine, et par conséquent de ne rien faire qui lui nuise.

**Le sénateur Bosa:** Je n'ai pas entendu la première partie de votre témoignage, mais qu'en est-il des essais de missiles de croisière? Est-ce que cela ne produit pas indirectement les mêmes effets? Je veux dire est-ce que nous n'essayons pas une arme qui, en définitive, doit porter des têtes nucléaires? Y faites-vous allusion dans votre mémoire?

**M. Lamb:** Non, nous n'abordons pas cette question. En tant qu'organisation, nous ne nous sommes jamais opposés aux tests du missile de croisière en lui-même. Nous avons déjà suggéré dans le passé que notre acceptation de ces essais doit être liée au strict respect du traité ABM par les Américains en vertu de SALT II. Mais c'était là une considération tactique et non pas une opposition fondamentale aux essais de missiles de croisière.

À notre avis, le fait de tester ou non des missiles de croisière ne va pas en limiter le nombre. Mais un peu plus loin nous parlons de ce qui, à notre avis, est le vrai problème des missiles de croisière pour le Canada, et ce n'est pas la question des essais



[Text]

**Senator Bosa:** What is the perception of the signatories to this agreement about Canada, that Canada has the nuclear technology or that Canada has the capability of developing nuclear technology?

**Mr. Lamb:** Well, there are a number of perceptions. I think that it is probably wearing thin by now but there is an appreciation that Canada was one of the first countries to have the capability to acquire nuclear weapons, but we decided not to. There is a recognition that we have the stiffest safeguards in the world. There is a perception that we have been very strong in non-proliferation diplomacy. There is a perception that we have strongly encouraged the superpowers on arms control grounds, so that in a sense we can hold our heads high in terms of having tried to encourage implementation of Article 6. I think our credibility is good on non-proliferation, and this risks undermining it quite considerably.

**Senator Bosa:** I recall seeing a map of the world which displayed in a very simply colour scheme the countries that already have nuclear weapons, the countries that it is believed have the capability of producing nuclear weapons, and those that do not have that capability. In the second category there were quite a number of countries that were shown to have nuclear capability. In your research have you found that any of the countries that are signatories to this agreement are working to produce nuclear technology and to be part of the Nuclear Non-Proliferation Treaty? Do you know of any instances like that? The map was extensive and showed there were countries that had the capability of developing such technology.

**Dr. John Barrett, Deputy Director, Canadian Centre for Arms Control and Disarmament:** And who are signatories to the non-proliferation treaty?

**Senator Bosa:** I recall offhand Israel, Egypt, Argentina, Brazil, Pakistan.

**Dr. Barrett:** Yes. Those are the so-called threshold states, and those states haven't signed the treaty. Those which have signed the treaty, and indeed have accepted some of the safeguards imposed by the International Atomic Energy Agency, which acts as a type of verification mechanism for the NPT, those countries that may have considered the nuclear weapons-making route, the diversion of materials for legitimate peaceful concerns into the military dimension—the names that might be mentioned would be Iran and Iraq, but it is very difficult to substantiate that. If you recall, I think it was in 1981 that the Israelis bombed the reactor in Iraq because of Israel's suspicion that it was part of a diversionary process. It was a safeguarded facility, but nevertheless the Israelis took preemptive action because they were unwilling to even countenance the possibility of Iraq developing a weapons-making capability.

[Traduction]

mais celle de leur déploiement. M. Barrett abordera ce point tantôt.

**Le sénateur Bosa:** Comment les signataires de cet accord perçoivent-ils le Canada, du fait que nous avons la technologie nucléaire ou que le Canada a la capacité de développer cette technologie?

**M. Lamb:** Eh bien! Disons qu'il y a plusieurs perceptions. Une de celles-ci, qui est peut-être la moins fondée maintenant, reconnaît que le Canada a été un des premiers pays à pouvoir se doter d'armements nucléaires mais a décidé de ne pas en avoir. On reconnaît aussi que nous avons les dispositifs de sauvegarde les plus sévères au monde. On a aussi l'impression que nous avons été très fermes sur le plan des démarches diplomatiques en vue de la non-prolifération. Également, que nous avons beaucoup encouragé les superpuissances à exercer un contrôle sur les armements de sorte qu'en un certain sens nous pouvons marcher la tête haute pour ce qui est des efforts que nous avons faits en vue de favoriser l'exécution de l'article 6. Je crois que nous jouissons d'une bonne crédibilité en matière de non-prolifération, mais la décision actuelle risque fort de la saper.

**Le sénateur Bosa:** Je me souviens d'avoir vu une carte du monde qui indiquait à l'aide de blocs de couleur très simples les pays ayant déjà des armes nucléaires, les pays qui sont normalement considérés comme ayant la capacité d'en produire et ceux qui n'ont pas cette capacité. Un assez grand nombre de pays figuraient dans la deuxième catégorie. Dans votre recherche avez-vous pu établir que l'un quelconque des pays signataires de cet accord essaie de développer la technologie nucléaire et de faire partie du Traité de non-prolifération des armes nucléaires? Connaissez-vous des cas de ce genre? Cette carte était assez détaillée et indiquait que certains pays avaient la capacité de mettre au point cette technologie.

**M. John Barrett, directeur adjoint, Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement:** Et quels sont les signataires du traité de non-prolifération?

**Le sénateur Bosa:** De mémoire je pense à Israël, à l'Égypte, à l'Argentine, le Brésil et le Pakistan.

**M. Barrett:** C'est cela. C'est ce qu'on appelle les pays au seuil du nucléaire, pays qui n'ont pas signé le traité. Les pays qui l'ont signé, et qui ont même accepté certaines des sauvegardes imposées par l'Agence internationale de l'énergie atomique qui joue le rôle de mécanisme de vérification pour l'application du traité, ces pays ont peut-être pensé s'engager sur la route de la production d'armes nucléaires et détourner à des fins militaires des matières servant légitimement à des fins pacifiques—on pourrait mentionner ici l'Iran et l'Iraq, bien qu'il soit très difficile d'étayer cette affirmation. Si vous vous souvenez, je crois que c'était en 1981, les Israéliens ont bombardé un réacteur en Iraq parce qu'ils les soupçonnaient de faire partie d'une filière de détournement. C'était une installation protégée, mais les Israéliens ont choisi de passer à l'attaque parce qu'ils n'étaient pas disposés à même envisager la possibilité de voir l'Iraq acquérir la capacité de fabriquer des armes.

*[Text]*

**Senator Bosa:** What are the investigative powers of the International Atomic Agency, which I understand is located in Vienna? To what extent can they inspect and verify whether a country is really living up to its commitments?

**Dr. Barrett:** A representative from Atomic Energy of Canada might be better qualified to answer this in detail, but I understand there are inspectors. Part of the agreement a country reaches in undertaking safeguards is to allow IAEA inspectors to go on site and look at the facilities. I think there have been efforts to develop remote sensing techniques. This would help overcome the perennial problem of whether an inspector is looking at things to assess their compliance with an arms control agreement such as the Non-Proliferation Treaty, or whether he is gathering information on material of a sensitive and perhaps military nature—a type of espionage. Remote sensing may overcome that.

**Senator Bosa:** The chairman is looking at me. He is probably trying to signal a message.

**The Deputy Chairman:** No, no. It is just my usual thoughtful expression that I always wear.

**Senator Bosa:** I pass.

**The Deputy Chairman:** Senator De Bané.

**Senator De Bané:** Just as a point of reflection, I wonder to what extent you are not naive when you write at the end of page 3, and I quote, "If countries like Israel begin acquiring nuclear weapons..." Do you really think Israel has no nuclear weapons at this moment?

**Mr. Lamb:** That's a good point. I think the point we are making here, what is being said, here, is what if the treaty collapses and there are open acquisitions, open efforts. The Israel effort has been very covert.

**Senator De Bané:** They are not a signatory to that treaty.

**Mr. Lamb:** No.

**Senator De Bané:** What we read here is a perfect non sequitur. First, they are not signatories. Secondly, it is an open secret that they have been developing their nuclear arsenal for years, and recently they kidnapped an Israeli citizen in Rome, as you know, because he dared to talk about it. So frankly I am not impressed when I see such sloppy writing.

But more to the point: The argument that Mr. Perrin Beatty has put forward is that in the Canadian Arctic, because of the ice and the climate and what have you, we cannot have another kind of presence than nuclear-powered submarines. He said, "Either we want to have a presence or not. If we want to have a presence it has to be nuclear power". What do you think of that kind of argument?

**Mr. Lamb:** I don't agree with it. There are two contending approaches to the assertion of Canadian sovereignty in the Arctic. The one that Mr. Beatty has promoted revolves around the word "control". He would like to be able to control the

*[Traduction]*

**Le sénateur Bosa:** Quels sont les pouvoirs d'enquête de l'Agence atomique internationale, qui, si je ne m'abuse, est installée à Vienne? Dans quelle mesure peut-elle vérifier si un pays respecte vraiment ses engagements?

**M. Barrett:** Un représentant de l'Énergie atomique du Canada serait sans doute mieux qualifié que moi pour répondre avec précision à cette question, mais je crois savoir qu'il y a des inspecteurs. Une partie de l'accord auquel un pays souscrit en matière de sauvegarde consiste à permettre à des inspecteurs de l'AIEA de venir inspecter les installations sur place. Je crois aussi qu'on a cherché à mettre au point des techniques de télédétection. On surmonterait ainsi l'éternel problème consistant à savoir si un inspecteur examine les installations pour vérifier leur conformité à un accord sur le contrôle des armements comme le Traité sur la non-prolifération, ou s'il est en fait en train de recueillir de l'information sur du matériel critique ou de nature militaire—de faire de l'espionnage. La télédétection permet de surmonter ce problème.

**Le sénateur Bosa:** Le président me regarde. Il cherche sans doute à me transmettre un message.

**Le vice-président:** Non, non! Ce n'est que mon expression réfléchie habituelle.

**Le sénateur Bosa:** Je passe mon tour.

**Le vice-président:** Sénateur De Bané.

**Le sénateur De Bané:** Un point me porte à réfléchir. Je me demande dans quelle mesure vous ne faites pas preuve de naïveté en écrivant à la page 3, et je cite: «Si des pays comme Israël se mettaient... à acquérir des armes nucléaires...» Pensez-vous réellement qu'Israël n'a pas d'armes nucléaires en ce moment?

**M. Lamb:** Excellente question. Je crois que ce que nous disons ici et ce que nous voulons faire comprendre c'est: qu'arrivera-t-il si le traité s'effondre et si l'acquisition de ces armes ou les efforts pour en acquérir se font ouvertement? Les efforts d'Israël ont été très cachés.

**Le sénateur De Bané:** Ils ne sont pas signataires du traité.

**M. Lamb:** Non.

**Le sénateur De Bané:** Nous avons donc ici un *non sequitur* parfait. D'abord ils ne sont pas signataires; ensuite c'est un secret de polichinelle qu'ils développent leur arsenal nucléaire depuis des années, et récemment ils ont kidnappé un citoyen israélien à Rome, comme vous le savez, parce qu'il a osé en parler. Je ne suis pas très impressionné quand je vois des documents aussi peu sérieux.

Mais venons-en au point: l'argument mis de l'avant par M. Perrin Beatty est que dans l'Arctique canadien, en raison du climat et de la glace et de tout le reste, nous ne pouvons avoir une autre sorte de présence que par des sous-marins à propulsion nucléaire. Il a déclaré: «Nous voulons une présence ou nous n'en voulons pas. Si nous en voulons une elle doit être à propulsion nucléaire.» Que pensez-vous d'un tel argument?

**M. Lamb:** Je ne suis pas d'accord. Il y a deux façons d'affirmer la souveraineté du Canada dans l'Arctique. L'une, défendue par M. Beatty, tourne autour du mot «contrôle». Il aimerait pouvoir contrôler l'Arctique pour en exclure les visiteurs



## [Text]

Arctic to exclude unwelcome visitors, to deter the presence of Americans or Soviets or anybody else. I don't think that is a realizable objective. Mr. Clark, in contrast, has used the word "vigilance" as the watchword for his concept of sovereignty assertion at various times. I think that is a more sensible concept. What that means is that we need to know what is going on up there, and that can be done without nuclear-powered submarines or without a presence in the High Arctic, apart from surveillance. What we need are, in effect, strings of tin cans across the choke points of the channels coming down through the Arctic. Here I speak, of course, of sonar rays which can tell you when something passes through and, by the signature, whose submarine it is.

In peacetime—and it is important to distinguish between peacetime and times of crisis or war—the credibility of the Canadian deterrent based on nuclear-powered submarines is simply nonexistent. If we are not prepared to use force against intruders, then they have no reason to be deterred by the mere presence of Canadian submarines. And this side of World War III, no Canadian submarine commander is going to be authorized to threaten or use force against an intruder, whether Soviet or American. What we need in peacetime is to have the capacity to know what is coming down, and when there is an intrusion to take it up diplomatically.

People have laughed at that. They say, "What's the point of calling the ambassador and chewing him out or sending nasty diplomatic notes?" That is not what I am talking about here, and that is not a serious diplomatic response. Canada has a whole range of relationships with both the United States and the Soviet Union, which can be warmed up or cooled down. When the Americans did their thing with the shakes and shingles, Canada had ways of responding, of communicating its anger at that and taking steps in response. If the United States, having been told we don't want them up there without our permission, continued to be there, I think it would be an entirely appropriate and serious, responsible political response to say, "All right. If you are not going to take our interests up there seriously, we are going to suspend cruise missile testing. As soon as you begin paying attention to our desires in our area, we will reinstate our cruise missile testing program." The same with the Soviets. If we catch a Soviet submarine intruding uninvited into our territorial waters in the Arctic, we can say to them, "Listen, we caught you at it. We know it was you. We have the signals on our monitors here. We warned you. You know that shipment of high tech material you were expecting for your factory in Moscow, well it is not going to be arriving."

We have political means of making known the seriousness of our position on Arctic sovereignty. I think what DND has been doing here has been proposing a military solution to what is effectively a political problem, and their fixation on military responses has concealed the political options that are available for Canada to pursue.

## [Traduction]

indésirables et pour dissuader les Américains, les Soviétiques et n'importe qui d'autre de s'y trouver. Je ne crois pas que ce soit un objectif réalisable. M. Clark, au contraire, a utilisé le mot «vigilance» comme mot clé de sa conception de l'affirmation de la souveraineté à divers moments. Cette conception me paraît plus raisonnable. Cela signifie qu'il nous faut savoir ce qui se passe là-haut, et cela est possible sans sous-marin nucléaire et sans présence dans le Grand Arctique, mise à part la surveillance. Ce dont nous avons besoin, en réalité, ce sont de cordons d'avertisseurs en travers des détroits au bout des gorges descendant de l'Arctique. J'entends, bien sûr, des sonars qui vous avertissent du passage d'un sous-marin et qui vous disent, par la signature, à qui il appartient.

En temps de paix—il importe de distinguer temps de paix et temps de crise ou de guerre—la dissuasion canadienne fondée sur les sous-marins à propulsion nucléaire n'a tout simplement aucune crédibilité. Si nous ne sommes pas disposés à recourir à la force contre des intrus, la simple présence de nos sous-marins ne les dissuadera en rien. Et en attendant la Troisième Guerre mondiale, aucun commandant de sous-marin canadien ne recevra l'autorisation de menacer un intrus, qu'il soit Soviétique ou Américain, ou d'utiliser la force contre lui. Ce dont nous avons besoin en temps de paix c'est d'être capable de savoir si quelqu'un s'en vient et en cas d'intrusion d'en faire une question diplomatique.

On s'est moqué de cette solution en disant: «A quoi sert d'appeler l'ambassadeur pour lui chanter des bêtises, ou d'échanger de vilaines notes diplomatiques?» Je ne parle pas de cela ici, et ce n'est pas là une réponse diplomatique sérieuse. Le Canada entretient de multiples relations aussi bien avec les États-Unis qu'avec l'Union soviétique, et ces relations peuvent être réchauffées ou refroidies. Lorsque les Américains sont allés de l'avant avec les bardeaux et planchettes de bois, le Canada pouvait leur répondre de plusieurs façons pour exprimer sa colère et prendre des mesures de représailles. Si, après qu'on leur dit que nous ne voulons pas qu'ils naviguent dans ces eaux sans notre permission, les États-Unis continuent de le faire, je crois que la réponse politique toute à fait sérieuse et très indiquée serait de leur dire: «Écoutez! Si vous ne prenez pas au sérieux nos intérêts dans cette région, nous allons suspendre les essais de missiles de croisière. Dès que vous commencerez à prêter attention à nos desiderata dans cette région, nous remettrons en vigueur le programme d'essais de ces missiles.» Et il en va de même avec les Soviétiques. Si nous surprenons un sous-marin soviétique dans nos eaux territoriales de l'Arctique sans y avoir été invité, nous pouvons lui dire: «Écoutez, nous vous avons pris. Nous savons que c'était vous. Nous avons des signaux sur nos moniteurs. Nous vous avons avertis. Vous savez, cet envoi de matériel de technologie de pointe que vous attendez pour votre usine à Moscou, eh bien! nous ne savons pas quand nous pourrions le livrer.»

Nous avons des moyens politiques d'affirmer le sérieux de notre revendication de souveraineté dans l'Arctique. Je crois que ce que le MDN tente de faire ici c'est de proposer une solution militaire à ce qui, en réalité, est un problème politique, et cet entêtement à donner des réponses militaires a fait perdre de vue les options politiques ouvertes au Canada.

[Text]

Now, just let me make one final point. In times of crisis or war, the situation is different. This needs to be taken into account too by people who oppose the option of nuclear-powered submarines. Many, many naval analysts dispute the plausibility of the scenario that Mr. Beatty and his people have so often put forward, that the Soviets would send their nuclear submarines down under the Canadian ice to fire their cruise missiles. That simply is not a plausible scenario. The Soviets have much better ways of using their nuclear vessels, much better places from which to fire cruise missiles than from under the ice. The really plausible threat in crisis or wartime is that the Soviets would try to flush some of their subs down through the Canadian Arctic and out into the Atlantic from which to conduct their operations, either to intercept NATO convoys or to fire their missiles.

Once, again, what you need is a surveillance capability, a detection capability, in the High Arctic choke points so that you know they are coming down. You could have successive strings of these you could get a better sense of where the intruders are. Then, down below the ice level in the high winter period, and higher up in the summer months, you would have a balanced force of diesel-powered submarines, or surface frigates, or aircraft and helicopters operating in a concerted way, in the same way as you do in the Atlantic, to intercept the Soviet subs. I think that that is a reasonable approach. It is one that naval people, including the editors of *Jane's Fighting Ships*, certainly top-notch naval analysts, regarded as possible, and would not risk our becoming emmeshed in this Forward Maritime Strategy I have described.

**The Deputy Chairman:** Perhaps now, if it is all right, senators, we will call upon the Deputy Director, John Barrett, to make his presentation and then we will have more questions.

**Dr. Barrett:** Mr. Chairman, as John Lamb explained, I would like to focus this afternoon on the Defence White Paper's treatment of, first, conventional forces and, second, air defence, again with particular reference to Canada's arms control interests.

First, we were pleased to see Canada's military commitment to NATO's Central Front affirmed. By contributing to conventional deterrence in Europe, Canada helps to create the conditions for nuclear force reductions, as well as ensuring for itself a seat at the table in NATO's arms control councils.

At the same time, we were distressed to see the white paper repeat the tired popular misconception concerning the overwhelming inferiority of NATO's conventional forces. There is a growing body of evidence produced by such reputable organizations as the International Institute of Strategic Studies and the Brookings Institution arguing that NATO possesses a robust conventional deterrent to any likely Warsaw Pact threat. This evidence has apparently been disregarded by our

[Traduction]

Je voudrais établir un dernier point. En temps de crise ou de guerre, la situation est différente. Les gens qui s'opposent à l'option des sous-marins à propulsion nucléaire doivent également tenir compte de cela. Un très grand nombre d'analystes maritimes contestent le caractère plausible du scénario imaginé par M. Beatty et son équipe, à savoir que les Soviétiques enverraient leurs sous-marins nucléaires sous la calotte glaciaire canadienne afin de lancer leurs missiles de croisière. Ce scénario n'est tout simplement pas plausible. Les Soviétiques ont de bien meilleures façons d'utiliser leurs navires nucléaires et peuvent lancer leurs missiles de croisière de bien meilleurs endroits que depuis un lieu sous la glace. La menace réellement plausible en temps de crise ou de guerre c'est que les Soviétiques tenteraient de faire passer certains de leurs sous-marins par l'Arctique canadien en direction de l'Atlantique, océan à partir duquel ils conduiraient leurs opérations, soit pour intercepter les convois de l'OTAN, soit pour lancer leurs missiles.

Encore une fois, ce qu'il vous faut c'est une capacité de surveillance, de détection, dans les gorges de l'Arctique pour être renseigné sur tout passage d'un sous-marin. On pourrait mettre en place des cordons successifs de sonars pour mieux localiser les intrus. Et puis, loin sous la calotte glaciaire en plein hiver et un peu moins en profondeur en été, on pourrait disposer d'une force équilibrée de sous-marins diesel, de frégates de surface, d'aéronefs et d'hélicoptères agissant de concert, de la même manière que dans l'Atlantique, pour intercepter les sous-marins soviétiques. Je crois que cette approche-là est raisonnable. C'en est une que des experts maritimes, y compris des éditeurs de *Jane's Fighting Ships* qui sont tous certainement des analystes de premier plan, jugent possible, et qui éviterait de nous impliquer dans cette Stratégie maritime avancée dont j'ai parlé.

**Le vice-président:** Nous pourrions peut-être maintenant, sénateurs, si cela vous convient, demander au directeur adjoint John Barrett de faire sa déclaration et nous passerons ensuite à d'autres questions.

**M. John Barrett:** Monsieur le président, comme M. John Lamb l'a indiqué, j'aimerais parler cet après-midi des passages du Livre blanc sur la défense traitant, d'abord, des forces classiques et, en deuxième lieu, de la défense aérienne sous l'angle notamment des intérêts du Canada en matière de contrôle des armements.

Tout d'abord, nous sommes heureux de voir que l'engagement militaire du Canada au Front central de l'OTAN est réaffirmé. En participant à la dissuasion classique en Europe, le Canada aide à créer des conditions favorables à la réduction des forces nucléaires et s'assure du même coup une place à la table des conseils de l'OTAN sur le contrôle des armements.

Parallèlement, nous sommes désolés de constater que le Livre blanc reprend à son compte la vieille conception populaire erronée concernant l'immense infériorité des forces classiques de l'OTAN. Des organisations aussi respectées que l'Institut international d'études stratégiques et la *Brookings Institution* soutiennent, preuves à l'appui, que l'OTAN possède une robuste force de dissuasion classique capable d'affronter toute menace éventuelle des forces du Pacte de



*[Text]*

defence planners, and a new Canadian imprimatur has been placed on a popular misperception which threatens to scupper the arms control negotiations currently underway in Europe today concerned with reducing the level of intermediate-range nuclear forces deployed on the continent. I am speaking here, of course, of the view that reductions in intermediate- and shorter-range systems should await a build-up in NATO's conventional forces or even the deployment of new short-range nuclear systems that would compensate for INF reductions.

On a related matter, the decision to cancel the CAST commitment to Norway seems to us a serious mistake. In the White Paper, of course, DND claims that Canada's overall commitment to Europe will be increased with the allocation of additional troops to the Central Front, and, as I said a moment ago, we welcome that. But even with more troops, Canada will remain both militarily and politically a small fish in a big pond on the Central Front. In Norway, however, we have been a relatively big fish in a small pond, enjoying considerable political influence for a comparatively small military commitment. In political terms, therefore, the changes to our conventional commitment in Europe wrought by this White Paper represent a net loss for Canada.

Furthermore, at a time when Soviet-American military competition is heating up in the Arctic, Canada needs all of the non-superpower Nordic neighbours it can find to work with in attempting to moderate this competition. For many years, our military commitment has provided an essential underpinning for a whole range of security cooperation arrangements with the Norwegians, including cooperation in NATO and at the United Nations on arms control matters. According to official Norwegian sources, however, this kind of cooperation is likely to dry up with the cancellation of our military commitment.

Logistical problems have, of course, encumbered the fulfillment of our commitment to Norway. However, workable alternatives other than dropping it altogether have been suggested, including one from Canada's former ambassador to NATO, John Halstead. Given the political costs of terminating the commitment, these alternative approaches to making it viable deserve further consideration. By simply cancelling the commitment, DND is, in effect, throwing the baby out with the bath water, and our arms control effort is going to suffer as a result.

I would like to turn now to the matter of air defence modernization. In the run up to last week's release, pundits were frequently heard to say that the White Paper on Defence contained no surprises. There was at least one surprise, or rather stock, contained in the paper, though, a one-liner announcing that DND plans "to participate in research on future air defence systems in conjunction with the United States Air Defence Initiative."

*[Traduction]*

Varsovie. Nos décideurs en matière de défense ont, semble-t-il, passé outre à ces faits et un nouvel imprimatur canadien vient sanctionner une fausse idée populaire, qui risque de faire avorter les négociations sur le contrôle des armements qui se déroulent en ce moment en Europe et qui cherchent à réduire le nombre de forces nucléaires de portée intermédiaire déployées en Europe. Je fais allusion ici, bien entendu, à l'idée voulant que toute réduction des systèmes de portées intermédiaire et courte devrait venir après un renforcement des forces classiques de l'OTAN, ou encore après le déploiement de nouveaux systèmes nucléaires de courte portée en contrepartie de la diminution des INF.

Dans un domaine connexe, la décision de suspendre l'engagement CAST avec la Norvège nous paraît être une grave erreur. Dans le Livre blanc, bien entendu, le MDN prétend que l'engagement total du Canada en Europe augmentera puisque des troupes supplémentaires seront affectées au front du Centre et, comme je l'ai dit il y a un instant, nous nous en réjouissons. Mais même si le Canada a plus de troupes en Europe, il ne pèsera pas très lourd dans la balance militaire et politique du Front central. En Norvège, par contre, nous pesions assez lourd et avions une influence politique considérable, compte tenu d'un engagement militaire modeste. En termes politiques, par conséquent, les changements que le Livre blanc propose au chapitre de nos forces classiques en Europe constituent une perte nette pour le Canada.

En outre, au moment même où Soviétiques et Américains se livrent à une concurrence militaire plus vive dans l'Arctique, le Canada a besoin de tous ses voisins nordiques non superpuissances possibles pour tenter de désarmer cette concurrence. Pendant de nombreuses années notre engagement militaire a constitué le noyau de toute une gamme d'arrangements avec les Norvégiens sur la coopération en matière de sécurité, y compris la coopération dans l'OTAN et dans les débats sur le contrôle des armements aux Nations Unies. Selon des sources norvégiennes officielles, cependant, la cessation de notre engagement militaire mettra vraisemblablement fin à ce genre de coopération.

Des problèmes logistiques nous ont, certes, gênés dans la réalisation de notre engagement à l'égard de la Norvège. Mais d'autres solutions que celle d'un retrait pur et simple avaient été proposées, notamment par John Halstead, ancien ambassadeur du Canada à l'OTAN. Compte tenu du prix politique de ce retrait, ces autres solutions méritent plus ample considération. En se contentant d'annuler notre engagement, le MDN jette le bébé avec l'eau du bain et les efforts que nous faisons en matière de contrôle des armements vont nécessairement en souffrir.

Je voudrais aborder maintenant la question de la modernisation de notre défense aérienne. Dans les jours qui ont précédé la publication de la semaine dernière, de nombreux pontifes ont déclaré que le Livre blanc sur la défense ne renfermerait aucune surprise. Il en renferme au moins une, qui est plutôt un choc, à savoir l'annonce en une ligne que le MDN projette «de participer à des recherches sur les systèmes de défense aérienne de l'avenir dans le cadre de l'Initiative de défense aérienne des États-Unis.»

## [Text]

From an arms control perspective, this was a most disturbing piece of news. The Air Defence Initiative, or ADI, is really a "son of Star Wars." The best way of understanding what is involved with ADI is to recall U.S. Defence Secretary Caspar Weinberger's statement that there is no point constructing a "roof" for protection against Soviet ballistic missile attack without also building "walls" to defend against bomber and cruise missile attack. Thus, the ADI is a research program running concurrently with SDI to develop an air defence system capable of detecting, tracking, identifying and destroying bombers and cruise missiles attacking North America. Like SDI itself, it envisions a layered defence which would, in fact, be meshed technically with SDI. The budget set by the Pentagon for ADI in fiscal 1988 is expected to exceed \$200 million.

Although cruise missiles can, in theory, be detected and shot down, in practice doing so would be exceedingly difficult and expensive. A comprehensive air defence system designed to supplement a ballistic missile defence would require multiple tiers of surveillance and weapons systems, to locate, track and engage bombers, cruise missile-carrying submarines and cruise missiles themselves out to a distance of several thousand kilometres from North America. This air defence system would have to be capable of sustaining nuclear-weapons effects and electronic warfare, coping with decoys used to confuse it and divert its attention, and responding to future advances in cruise missile technology.

The capability of the modernized early warning systems, whether ground-based in the form of the modernized North Warning System, or spaced-based, as envisaged for the future by NORAD planners, to detect, let alone track, even subsonic cruise missiles is extremely doubtful. To give you a rough idea of the detection problem, a present generation cruise missile is reported to have a radar signature up to 100,000 times less than that of a strategic bomber. Once the Soviets deploy supersonic and/or stealth-equipped cruise missiles, the air defence task will be complicated even further.

Far from being merely a continuation of the air defence effort that we have pursued through NORAD for the past 30 years, the ADI stems from a wholly different conception of deterrence. Indeed, it is based upon the same conception that gave rise to the Strategic Defence Initiative. In the past we have based our security on ensuring that each side felt confident that, if attacked, it could retaliate with sufficient force such that the other side would be deterred from attacking in the first place. Both the Strategic and Air Defence Initiatives would deny the Soviet Union not only the capacity to get away with a surprise attack, which would be fine, but also the capacity to retaliate in response to a U.S. attack. In short, by threatening the Soviet Union's deterrent capability, they raise

## [Traduction]

Dans la perspective du contrôle des armements cette annonce est des plus troublantes. L'Initiative de défense aérienne ou IDA est en réalité une «fille de la Guerre des Étoiles». Pour se faire une idée exacte de l'IDA il faut se souvenir que le secrétaire américain à la Défense, Caspar Weinberger, a déclaré qu'il était inutile d'édifier un «parapluie» de protection contre une attaque par des missiles balistiques soviétiques sans construire en même temps des «murs» pour se protéger contre une attaque de bombardiers et de missiles de croisière. L'IDA est donc un programme de recherche mené parallèlement à l'IDS en vue de mettre au point des systèmes de défense aérienne capables de détecter, de poursuivre, d'identifier et de détruire des bombardiers et des missiles de croisière lancés contre l'Amérique du Nord. A l'instar de l'IDS, elle envisage une défense étagée qui, en réalité, serait techniquement intégrée à l'IDS. Le Pentagone a accordé à l'IDA un budget de plus de 200 millions de dollars pour l'exercice financier de 1988.

Bien que les missiles de croisière puissent, théoriquement, être détectés et abattus, cela coûterait extrêmement cher et serait à toutes fins pratiques extrêmement difficile. Un système de défense aérienne global conçu pour compléter une défense contre les missiles balistiques requerrait des paliers multiples de systèmes de surveillance et d'armement en vue de repérer, de poursuivre et d'attaquer des bombardiers, des sous-marins porteurs de missiles de croisière et ces missiles eux-mêmes, à une distance de plusieurs milliers de kilomètres de l'Amérique du Nord. Ce système devrait être capable de supporter les effets des armes nucléaires ainsi que la guerre électronique, de découvrir les leurres placés pour les brouiller et détourner son attention et de répondre aux progrès technologiques futurs des missiles de croisière.

Il est extrêmement douteux que les systèmes modernes de détection avancée, qu'ils soient basés à terre sous la forme d'un Système d'alerte du Nord modernisé ou basés dans l'espace, comme l'envisagent pour l'avenir les décideurs du NORAD, aient la capacité de détecter, sans parler de poursuivre, des missiles de croisière subsoniques. Vous aurez une petite idée des problèmes actuels de détection en sachant que la génération actuelle des missiles de croisière a, dit-on, une signature radar jusqu'à 100 000 fois moins puissante que celle d'un bombardier stratégique. Une fois que les Soviétiques auront déployé des missiles de croisière supersoniques ou équipés d'appareils de dérobade, la tâche de la défense aérienne sera encore plus compliquée.

Loin d'être le prolongement de l'effort de défense aérienne que nous poursuivons depuis 30 ans dans le cadre du NORAD, l'IDA s'inspire d'une conception totalement différente de la dissuasion. Elle découle en effet de la même conception que celle dont est issue l'Initiative de défense stratégique. Dans le passé, notre sécurité était fondée sur le fait que chaque côté était dissuadé d'attaquer l'autre à cause de la riposte qu'une telle attaque déclencherait. Les initiatives de défense stratégique et aérienne empêcheraient l'Union Soviétique non seulement de pouvoir s'en tirer avec une attaque surprise (ce qui serait parfait) mais également de pouvoir riposter à une attaque américaine. Bref, en menaçant la capacité de dissuasion de l'Union Soviétique, elles font croître les craintes des Soviétiques à l'égard de la capacité de forces de première frappe et



## [Text]

Soviet fears about American first-strike capabilities and intentions. Hardly a recipe for stability.

Let me add one further point in regard to the ADI. You will recall that, back in 1985, a public invitation was extended by the Pentagon for Canada to take part in the Strategic Defence Initiative. That invitation was followed by vigorous public debate, parliamentary studies and a government decision. This time the niceties of public and parliamentary participation have been dispensed with, and a one-line announcement made. In our view, that is not good enough.

Before Mr. Lamb concludes, I would like to address one further aspect of the air defence question. There is no doubt that the threat to Canada by Soviet air-and sea-launched cruise missiles is growing. What is disturbing is that the government's response thus far has been exclusively military. In spite of its promise to ensure the proper coordination of our defence and arms control policies, and in spite of an evident awareness of the threat a runaway cruise missile race would have for Canada, the government has not even privately asked the United States to pursue the limitation of cruise missiles at the Geneva arms talks.

Speaking to the House of Commons Standing Committee on National Defence in April, Mr. Clark outlined the thinking behind the lack of action on this matter. He said:

... our view has been that there is not much utility, that it does not work, for countries not at the table to try to insert items that are not on the table if the people who make the decisions are going to regard that as being another agenda or potentially counter-productive to the agenda they are pursuing.

We find this approach perplexing and disturbing. Unless air-launched cruise missile limits are reduced and some limitations imposed upon sea-launched cruise missiles, Canada is going to face a vastly increased threat from across the Pole and come under enormous pressure to engage in a massive air defence build-up to deal with it. This prospect, I would have thought, should give the government a compelling incentive to encourage Washington and Moscow to seek negotiated reductions in air-launched cruise missiles and limits on sea-launched cruise missiles.

For their part, Canada's European allies have not struck from the task of clearly assessing the implications of super-power military deployments for their own national security; nor have they hesitated to press the United States to take their interests into account in the development of U.S. arms control policies. Surely, the current drama unfolding around the INF issues shows clearly that, when it comes to Alliance arms control policy, it is the squeaky wheel that gets the oil. Canada has real interests at stake here. Shifting politely from foot to foot, hoping that someone will notice our problem and be good enough to take it up is no way to defend our national interest. Yet that is essentially what the government has been doing.

## [Traduction]

des intentions des Américains. Drôle de recette pour la stabilité.

Je voudrais ajouter un autre point concernant l'IDA. Vous vous souviendrez qu'en 1985 le Pentagone a publiquement invité le Canada à participer à l'Initiative de défense stratégique. Cette invitation a donné lieu à un débat public animé, à des études parlementaires et à une décision du gouvernement. Cette fois-ci, sans se donner la peine de faire participer le public ou le Parlement, on s'est contenté d'une annonce d'une ligne. Cela n'est pas suffisant à notre avis.

Avant de laisser M. Lamb conclure, je voudrais aborder un autre aspect du problème de la défense aérienne. Il ne fait aucun doute que les missiles de croisière soviétiques lancés par véhicules terrestres ou marins posent au Canada une menace croissante. Ce qui est inquiétant c'est que la réponse du gouvernement a jusqu'ici été exclusivement militaire. En dépit de sa promesse de veiller à coordonner nos politiques de défense et de contrôle des armements, et malgré la prise de conscience évidente de la menace qu'une course effrénée aux missiles de croisière ferait courir au Canada, le gouvernement n'a même pas demandé privément aux États-Unis de réclamer la limitation de missiles de croisière aux pourparlers de Genève sur le désarmement.

S'adressant au Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes en avril dernier, M. Clark a levé le voile sur les raisons de l'inaction en ce domaine:

«... je considère comme plutôt néfaste que les pays qui ne siègent pas à la table de négociation tentent d'inclure des éléments dans les entretiens que les principaux protagonistes ne veulent pas aborder ou qui risqueraient de bloquer les négociations.»

Cette approche nous laisse perplexe et nous inquiète. Si on ne limite pas le nombre de missiles de croisière lancés depuis les airs et si on n'impose pas certaines limites au nombre de missiles de croisière lancés à partir de vaisseaux marins, le Canada devra faire face à une menace beaucoup plus grave en provenance du Pôle et sera soumis à d'énormes pressions pour participer à l'édification d'un système de défense aérienne massif capable d'y répondre. Cette perspective, me semble-t-il, devrait *impérativement* inciter le gouvernement à encourager Washington et Moscou à chercher à négocier une réduction des missiles de croisière lancés depuis la mer.

De leur côté, les Alliés européens du Canada ne se sont pas soustraits à la tâche d'évaluer clairement les implications des déploiements militaires des superpuissances pour leur propre sécurité nationale; pas plus qu'ils n'ont hésité à pousser les États-Unis à tenir compte de leurs intérêts dans la mise au point de leur politique de contrôle des armements. Très certainement le débat dramatique entourant actuellement tout le dossier des INF démontre à l'évidence que, en matière de politique de contrôle des armements de l'Alliance, c'est en insistant qu'on se fait écouter. Le Canada a de réels intérêts en jeu dans ce domaine. Faire poliment du sur place en espérant que quelqu'un prenne note de notre problème et soit assez bon pour s'en occuper, ce n'est pas une façon de défendre notre intérêt

[Text]

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Barrett. I am going to call on Mr. Lamb in a moment. I noticed in the quotation something that indicates too me that while ministers in this country do change from time to time, speech writers are rather permanent. The word "counter-productive" was often on the lips of the Honourable Mitchell Sharp, and I see that it is here in Mr. Clark's statement.

Mr. Lamb, if you will say the final words, the wrap-up, as we say in show biz.

**Mr. Lamb:** Mr. Chairman, before concluding I would like to say a few things about process. While this Defence White Paper is not a complete write-off in arms control terms, in several important respects it has failed to fulfill the government's assurance that Canada's new defence policy would take full account of our arms control policies. Clearly, the inter-departmental liaison between National Defence, which is chiefly responsible for Canada's defence policy, the External Affairs, the lead agency on arms control, has not produced the desired result in this case.

While Canada's arms control diplomacy is routinely restrained by defence considerations, there is little evidence to suggest that arms control concerns have been brought to bear in any serious way on Canada's new defence policy. Unfortunately, it is Canada's arms control effort that is to suffer setbacks as a result of the decisions taken in this white paper.

Now, I live in hope that closer public and parliamentary scrutiny of some of these decisions will lead eventually to more rational heads prevailing and to the reversal of the decisions. However that may be, though, I would suggest that all of us need to devote some thought as to how the Special Joint Committee's original recommendation concerning the coordination of defence and arms control policy can be implemented.

Perhaps, as that committee has suggested, a new mechanism is required to ensure that these twin pillars of Canadian security, defence and arms control, are better coordinated. But maybe, too, what is really needed is a clearer appreciation on the part of our defence planners concerning the important role arms control policy plays in our security.

**The Deputy Chairman:** Thank you, gentlemen, for your presentations. It is very valuable to have all this in the record and it will be published in the printed proceedings of this committee and can be read, and will be read, I know, by members of the committee and by other senators. It will help our study of this important matter. It is conceivable that, if you would come, we might ask you to come back in the fall after we have read your statements and have thought about them. Thank you very much. It was good to have you.

[Traduction]

national. Et pourtant c'est essentiellement ce que le gouvernement fait.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Barrett. Je ferai appel à M. Lamb dans un moment. J'ai remarqué dans la citation quelque chose qui m'indique que, alors que les ministres changent de temps à autre dans notre pays, les rédacteurs du discours, eux, sont un peu plus permanents. On retrouvait souvent dans la bouche de l'honorable Mitchell Sharp, le mot anglais «counter-productive» et je le retrouve ici dans la déclaration de M. Clark.

Monsieur Lamb, la parole est à vous pour conclure.

**M. Lamb:** Monsieur le président, avant de conclure je voudrais dire quelques mots sur le processus. Ce Livre blanc sur la défense n'est pas totalement nul en matière de contrôle des armements mais, sous divers aspects importants, il n'a pas réussi à répondre aux assurances données par le gouvernement que la nouvelle politique de défense du Canada tiendrait pleinement compte de notre politique en matière de contrôle des armements. Les rapports entre les ministères de la Défense nationale, qui est responsable au premier chef de la politique de défense du Canada, et celui des Affaires extérieures, principal organisme en matière de contrôle des armements, n'ont de toute évidence pas produit les résultats escomptés dans ce cas-ci.

Alors que la diplomatie du Canada au chapitre du contrôle des armements est habituellement soumise à des considérations de défense, très peu d'indices nous permettent de croire que les préoccupations de contrôle ont influé de façon significative sur la nouvelle politique de défense du Canada. Malheureusement, les décisions prises dans ce Livre blanc portent un dur coup aux efforts du Canada en matière de contrôle des armements.

J'ai néanmoins l'espoir que, lorsque ces décisions auront été étudiées de plus près par le public et le Parlement, des esprits plus rationnels prévaudront et que ces décisions seront renversées. Quoi qu'il en soit, cependant, j'estime que nous devrions tous réfléchir à la question de savoir comment mettre en œuvre la recommandation originale du Comité mixte spécial concernant la coordination de la politique de défense et de contrôle des armements.

Peut-être, comme ce Comité l'a proposé, faut-il mettre sur pied un nouveau mécanisme pour que ces deux piliers de la sécurité du Canada soient mieux coordonnés. Mais peut-être aussi que ce dont on a *réellement* besoin est que nos décideurs en matière de défense finissent par mieux comprendre l'importance de la politique de contrôle des armements pour notre sécurité.

**Le vice-président:** Merci, messieurs, de votre exposé. Il nous est très précieux d'avoir tout cela dans le compte-rendu publié des délibérations de ce comité pour que ce soit lu, et ça le sera, je le sais, par les membres du Comité et d'autres sénateurs. Cela nous aidera dans notre étude de cette importante question. Il se pourrait, si vous le pouviez, que nous vous demandions à l'automne de revenir après que nous aurons pris connaissance de vos déclarations et aurons eu le temps d'y réfléchir. Merci beaucoup. Nous avons été heureux de vous entendre.



[*Text*]

**Mr. Lamb:** Thank you, Mr. Chairman.

**Dr. Barrett:** Thank you.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

**M. Lamb:** Merci, monsieur le président.

**Dr Barrett:** Merci.

Le comité s'ajourne.

---















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS:

*From the Canadian Centre for Arms Control and Disarmament:*

Mr. John Lamb, Director;  
Mr. John Barrett, Deputy Director.

*Du Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement:*

M. John Lamb, directeur;  
M. John Barrett, sous-directeur.



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

# Affaires étrangères

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, June 23, 1987

Le mardi 23 juin 1987

**Issue No. 6**

**Fascicule n° 6**

**Complete Proceedings on:**

**Délibérations complètes concernant:**

The subject-matter of  
Bill C-62, "Forgiveness of Certain Official  
Development Assistance Debts Act"

La teneur du Projet de loi C-62, «Loi sur la  
remise de certaines dettes liées à l'aide publique  
au développement»



**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen *Chairman*

The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen

*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Tuesday, June 16, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by  
the Honourable Senator Marshall:

That the Standing Senate Committee on Foreign  
Affairs be authorized to examine the subject-matter of  
the Bill C-62, An Act relating to the forgiveness of debts  
incurred or assumed in respect of certain official develop-  
ment assistance loans made by the Government of  
Canada to the Governments of Togo and of the Islamic  
Republic of Mauritania and also to the former East Afri-  
can Community, in advance of the said Bill coming before  
the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 16 juin 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par  
l'honorable sénateur Marshall:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étran-  
gères soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-  
62, Loi prévoyant la remise de la dette liée à l'aide publi-  
que au développement relativement à certains prêts con-  
sentis par le gouvernement du Canada aux gouvernements  
du Togo et de la République islamique de Mauritanie  
ainsi qu'à l'ancienne Communauté de l'Afrique de l'Est,  
avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute  
question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 23, 1987  
(31)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 9:11 a.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Grafstein, Hicks, MacEachen, Macquarrie, Roblin and van Roggen. (4)

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Roger Hill, Deputy Director, and Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

## Witnesses:

## Canadian International Development Agency (CIDA):

Mr. Pierre Racicot, Vice President, Francophone Africa;  
Mr. John Copland, Senior Country Program Director,  
Anglophone Africa.

## Department of External Affairs:

Mr. D.E. Hobson, Director, Economic Relations with  
Developing Countries.

## Department of Finance:

Mr. Yves Fortin, Assistant Director, International Finance  
and Development Division.

The Committee began consideration of the subject-matter of the Bill C-62, Forgiveness of Certain Official Development Assistance Debts Act.

*Agreed:* That the two charts provided by CIDA intituled "Africa's Debt Situation" and the "Total Debt (Short & Long)" be printed as an appendix to today's proceedings of the Committee (*See Appendix "FA-6A"*).

That CIDA provide the Committee with a "report on loans in Africa" which is to be printed as an appendix to today's proceedings of the Committee (*See Appendix "FA-6B"*).

Mr. Racicot made a statement and, with the other witnesses answered questions.

At 11:15 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 23 JUIN 1987  
(31)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 h 11 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Grafstein, Hicks, MacEachen, Macquarrie, Roblin et van Roggen. (4)

*Également présents:* Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce: M. Roger Hill, directeur adjoint, et M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

## De l'Agence canadienne de développement international (ACDI):

M. Pierre Racicot, vice-président, (Afrique francophone);  
M. John Copland, directeur principal, (Afrique anglophone).

## Du ministère des Affaires extérieures:

M. D.E. Hobson, directeur des relations économiques avec les pays en développement.

## Du ministère des Finances:

M. Yves Fortin, directeur adjoint, Division des finances et du développement international.

Le Comité entame l'étude de la teneur du projet de loi C-62, Loi sur la remise de certaines dettes liées à l'aide publique au développement.

*Il est convenu:* Que deux tableaux fournis par l'ACDI intitulés «Endettement de l'Afrique» et «Endettement total (abrégé et détaillé)» soient imprimés en annexe des délibérations d'aujourd'hui du Comité (*voir annexe «FA-6A»*).

L'ACDI dépose devant le Comité un «Rapport sur les prêts», à imprimer en annexe des délibérations d'aujourd'hui du Comité (*voir annexe «FA-6B»*).

M. Racicot fait une déclaration et répond aux questions avec les autres témoins.

A 11 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, June 25, 1987

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

## NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred the subject-matter of the Bill C-62, an Act relating to the forgiveness of debts incurred or assumed in respect of certain official development assistance loans made by the Government of Canada to the Governments of Togo and of the Islamic Republic of Mauritania and also to the former East African Community, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto, has in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 16, 1987, examined the subject matter of the said Bill and now reports as follows:

The purpose of this Bill is to enable the Government to forgive the past debts incurred on Canadian official development assistance (ODA) loans by two very low-income African countries and by the former, now defunct, East African Community (composed at the time of Kenya, Tanzania and Uganda).

The amounts to be forgiven, totalling \$68.4 million, comprise:

Togo	\$16.6 million
Mauritania	\$4.2 million
Kenya	\$19.8 million
Tanzania	\$15.5 million
Uganda	\$12.3 million

In 1977, at the time of the Conference on International Economic Cooperation, Canada forgave the ODA debts of 12 least developed countries (LLDCs). Recently, Togo and Mauritania qualified by definition as LLDCs and, as a result, Canada is, by this Bill, granting them the same debt relief. Following the dissolution of the East African Community (EAC), the combined ODA debts to Canada by the three member states were divided between Kenya, Tanzania and Uganda in the amounts shown above. As Tanzania and Uganda qualified as LLDCs, the Canadian Government wished to forgive their EAC debts. While Kenya is not a LLDC, the Government considered it equitable to cancel its share of the EAC debts at the same time.

In 1986 the Government offered a moratorium on repayments of Canadian ODA debt, initially for five years but extendable in five-year periods to the year 2000, to all sub-Saharan African countries demonstrating a commitment to undertake necessary economic adjustment. ODA debt of this nature owed by such countries to Canada totalled almost \$700 million, loaned to these countries on extremely concessional terms. While practically speaking this action constitutes a write-off of these debts, the obligations continue to be carried as assets in the public accounts of Canada.

In its recent report on Third World debt problems, this Committee commended Canada's 1977 debt forgiveness for

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 25 juin 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

## NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré la teneur du projet de loi C-62, Loi prévoyant la remise de la dette liée à l'aide publique au développement relativement à certains prêts consentis par le gouvernement du Canada aux gouvernements du Togo et de la République islamique de Mauritanie ainsi qu'à l'ancienne Communauté de l'Afrique de l'Est, a, conformément à son ordre de renvoi du mardi 16 juin 1987 et avant que ledit projet de loi ou toute question connexe ne soit soumis au Sénat, examiné la teneur dudit projet de loi et présente maintenant le rapport suivant:

L'objet de ce projet de loi est de permettre au gouvernement du Canada d'annuler d'anciennes dettes contractées à son endroit, sous forme de prêts d'aide publique au développement (APD), par deux pays africains à très faible revenu et par l'ancienne Communauté de l'Afrique de l'Est (composée, à l'époque, du Kenya, de la Tanzanie et de l'Ouganda).

Les dettes en question totalisent 68,4 millions de dollars et sont ainsi réparties:

Togo	16,6 millions de dollars
Mauritanie	4,2 millions de dollars
Kenya	19,8 millions de dollars
Tanzanie	15,5 millions de dollars
Ouganda	12,3 millions de dollars

Durant la Conférence sur la coopération économique internationale de 1977, le Canada a annulé les dettes d'APD de 12 pays les moins développés (PLMD). Le Togo et la Mauritanie se conforment depuis peu à la définition des PLMD et, en conséquence, le Canada veut, par ce projet de loi, alléger leur dette de la même façon. Après la dissolution de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), les dettes d'APD contractées envers le Canada par les trois États membres ont été réparties entre le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda, de la façon indiquée ci-dessus. Comme la Tanzanie et l'Ouganda sont au nombre des PLMD, le gouvernement du Canada veut annuler la dette qu'ils ont contractée en tant qu'État membre de la CAE. Le Kenya ne fait pas partie des PLMD, mais le gouvernement estime qu'il est équitable d'annuler du même coup sa part des dettes de la CAE.

En 1986, le gouvernement Canadien a proposé un moratoire de cinq ans sur le remboursement des dettes d'APD contractées à son endroit, moratoire qui peut toutefois être prolongé par période de cinq ans jusqu'à l'an 2000, à tous les pays d'Afrique subsaharienne qui s'engagent à faire les rajustements économiques nécessaires. Les dettes d'APD que ces pays ont contractées envers le Canada totalisaient près de 700 millions de dollars prêtés à des conditions de faveur exceptionnelles. Cette mesure constitue, à toutes fins utiles, une radiation des dettes visées, mais ces obligations continuent d'être inscrites à titre d'actifs dans les comptes publics du Canada.

Dans son rapport récent sur les problèmes d'endettement du Tiers Monde, le Comité a loué l'initiative que le Canada a



LLDCs as well as the Government's 1986 announcement that all future ODA would be grants rather than partial grants and partial loans as previously. When combined with the Government's 1986 moratorium offer and the debt forgiveness of Bill C-62, Canada will have effectively written off all of its ODA debt in sub-Saharan Africa. The Committee is impressed that Canada, having implemented unilateral measures of debt relief, is now taking the lead in pressing other creditor countries, at the Venice Summit and elsewhere, to consider other ways of assisting the heavily burdened low-income African debtor countries.

It should be kept in mind, however, that relief of Canada's ODA debt for sub-Saharan African countries does not include its official commercial debt such as that associated with the credits granted by the Export Development Corporation and the Wheat Board given on commercial terms.

The Committee was concerned by the short title of the Bill which does not adequately describe the subject matter. In the Committee's opinion, it would be all but impossible for any person wishing to locate this Bill, five years hence, in a statute citator to identify it under the present short title. The Committee does not, however, wish to recommend delaying the Bill on this account as a delay could send an unfortunate signal to sub-Saharan African countries.

The Committee also discussed section 5 of the Bill. The Committee was advised that, beginning in 1986, the Government decided to treat ODA loans henceforth as budgetary items and to include the expenditure in the budget. Previously, loans had been treated as non-budgetary items and had been regarded as assets that would ultimately be repaid.

This decision to classify ODA loans henceforth as budgetary items did not apply to the earlier ODA loans that had not been repaid, including the loans covered by the moratorium referred to above. In order to remove from the public accounts a debt that is to be forgiven as in this Bill, it is necessary for the Government to write it off as a budgetary expenditure. The Committee is, accordingly, satisfied that the language in section 5 is accurate. Since the Committee anticipates that a number of the loans covered by the 1986 moratorium are unlikely to be repaid, the Committee would be interested in having the Auditor General's comments as to whether all of the outstanding ODA loans in sub-Saharan Africa should be converted to a budgetary expenditure.

Your Committee has reviewed the subject-matter of Bill C-62 in accordance with the Order of Reference and recommends the said Bill, when examined by the Senate, be favourably considered.

prise en 1977 en annulant la dette des PLMD, de même que l'annonce que le gouvernement a faite en 1986, à savoir que toute APD serait désormais consentie sous forme de subventions au lieu d'être accordée en partie sous forme de subventions et en partie sous forme de prêts, comme c'était le cas précédemment. Avec le moratoire qui a été proposé par le gouvernement en 1986 et la remise de dette que prévoit le projet de loi C-62, le Canada annulera toutes les dettes d'APD de l'Afrique subsaharienne à son endroit. Le Comité est impressionné de ce que le Canada, après avoir pris des mesures unilatérales d'allègement de la dette, prenne maintenant l'initiative en invitant les autres pays créanciers, au sommet de Venise et ailleurs, à étudier d'autres façons d'aider les pays africains à faible revenu qui sont lourdement endettés.

Il faut toutefois se rappeler que l'allègement de la dette d'APD que les pays d'Afrique subsaharienne ont contractée envers le Canada ne comprend pas la dette commerciale officielle comme celle qui est liée aux crédits consentis à des conditions commerciales par la Société pour l'expansion des exportations et la Commission du blé.

Le Comité estime que le titre abrégé du projet de loi, ne décrit pas adéquatement sa teneur. De l'avis du Comité, il sera pratiquement impossible de retracer ce projet de loi dans cinq ans, dans un registre de lois où il serait inscrit sous son titre abrégé actuel. Le Comité ne veut toutefois pas recommander de reporter l'adoption du projet de loi pour cette raison car ce rapport pourrait être mal interprété par les pays d'Afrique subsaharienne.

Le Comité a aussi étudié l'article 5 du projet de loi. Il a appris que le gouvernement a décidé de considérer les prêts d'APD comme des articles budgétaires et d'inclure ces dépenses dans le budget, à compter de 1986. Auparavant, les prêts étaient traités comme des articles non budgétaires et étaient considérés comme des actifs qui devaient être remboursés à un moment donné.

Cette décision de considérer dorénavant les prêts d'APD comme des articles budgétaires ne s'applique pas aux anciens prêts d'APD qui n'avaient pas été remboursés, y compris les prêts visés par le moratoire mentionné précédemment. Pour supprimer des comptes publics une dette comme celle qui doit être annulée aux termes de ce projet de loi, il faut que le gouvernement radie cette dette en tant que dépense budgétaire. Le Comité estime donc que le libellé de l'article 5 est satisfaisant. Comme il s'attend à ce qu'un grand nombre de prêts visés par le moratoire de 1986 ne seront probablement pas remboursés, le Comité aimerait savoir si, de l'avis du Vérificateur général, il serait indiqué de transformer en dépenses budgétaires tous les prêts d'APD en souffrance des pays d'Afrique subsaharienne.

Votre Comité a étudié la teneur du projet de loi C-62 conformément à son ordre de renvoi et recommande que ledit projet de loi, lorsqu'il sera examiné par le Sénat, soit accueilli favorablement.

## APPENDIX 'A'

## List of Witnesses

Tuesday, June 23, 1987

Mr. Pierre Racicot, Vice-President, Francophone Africa Branch, CIDA

Mr. John Copland, Senior Country Program Director, Anglophone Africa Division, CIDA

Mr. Ted Hobson, Director, Economic Policy Division, Department of External Affairs

Mr. Yves Fortin, Assistant Director, International Finance and Development Division, Department of Finance

Respectfully submitted,

*Le président*

GEORGE C. van ROGGEN

*Chairman*

## ANNEXE «A»

## Liste des Témoins

Le mardi 23 juin 1987

M. Pierre Racicot, vice-président, Direction générale de l'Afrique francophone, ACDI

M. John Copland, directeur principal de programmes, Direction de l'Afrique anglophone, ACDI

M. Ted Hobson, direction de la politique économique, ministère des Affaires extérieures

M. Yves Fortin, directeur adjoint, Division des finances et du développement international ministère des Finances

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 23, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 9.00 a.m. to consider the subject matter of Bill C62, Forgiveness of Certain Official Development Assistance Debts Act.

**Senator George van Roggen** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, you will recall that Bill S9 was referred to this committee when introduced in the Senate some weeks ago. However, on looking at the bill from the point of view of arranging a meeting of this committee to deal with it, it occurred to me that forgiveness of debt was not so different from the expenditure of money. I therefore asked for a legal opinion as to whether or not this was a bill that could be introduced in the Senate and, after some backing and filling and contradictory opinions, it was agreed that it should not be introduced in the Senate. It was therefore withdrawn and reintroduced in the House of Commons and now comes before us in exactly the same form as Bill C62.

The bill deals with the forgiveness of quite small amounts of debt to three African countries, two of which are in one grouping. However, it seemed to me that the subject matter was so topical to our recent report where we dealt extensively with third world debt and applauded the government for, in effect, writing off some \$750 millionworth of subSaharan African debt and announcing that, in the case of African countries, future moneys would be given by way of grant rather than loans. I therefore thought that we could use the opportunity of dealing with this particular bill to obtain from the witnesses an overview of African debt in terms of how much there is; how much we have written off; how much is sovereign as opposed to private; what has been written off now and what are the possibilities for the future to write off further debt.

Therefore it is in that context that we have arranged for the witnesses to come before us today. On my immediate left is Mr. Ted Hobson, Director, Economic Policy Division, External Affairs. On my immediate right is Mr. Pierre Racicot, Vice President, Francophone Africa, CIDA. On his right, Mr. John Copland, Senior Country Program Director, Anglophone Africa Division, CIDA and on his right Mr. Yves Fortin, Assistant Director, International Finance and Development Division, Department of Finance.

I have had it suggested to me that the best procedure might be to ask Mr. Racicot to commence and deal with this bill in particular, and then we can go on to the broader subjects after that has been laid before us. Senator Macquarrie has kindly agreed to lead off with the questioning after the presentation.

Therefore, Mr. Racicot, perhaps you would take us through the bill and the specifics, and then we can commence the questioning.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 juin 1987

[Traduction]

Le comité permanent du Sénat sur les affaires étrangères s'est réuni aujourd'hui à 9 h, afin d'étudier le projet de loi C-62, Loi sur la remise de certaines dettes liées à l'aide publique au développement.

**Le sénateur George van Roggen** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, vous vous souviendrez que le projet de loi S-9 a été renvoyé devant notre comité après sa présentation au Sénat voici quelques semaines. Toutefois, alors que j'examinais ce projet de loi avec, comme perspective, l'organisation d'une réunion consacrée à son étude, il m'est apparu que la notion de remise de dette pourrait être assimilée à celle de dépense d'argent. C'est pourquoi j'ai consulté nos conseillers juridiques, afin de déterminer si ce projet de loi pouvait être présenté au Sénat; après quelques controverses, on est parvenu à la conclusion que le Sénat n'était pas l'instance appropriée pour ce faire. Le projet de loi a donc été retiré et présenté à nouveau à la Chambre des communes et il nous est présenté aujourd'hui sous la forme d'une réplique exacte du projet de loi C-62.

Ce projet de loi traite de la remise de dettes modestes à trois pays africains, dont deux appartiennent à une communauté. Toutefois, il m'a semblé que le sujet touchait de très près notre récent rapport largement consacré à la dette du tiers monde et dans lequel nous applaudissions le gouvernement d'avoir, en fait, radié pour environ \$750 millions de la dette contractée par les pays d'Afrique australe et d'avoir annoncé que dorénavant, l'aide aux pays africains prendrait la forme de dons plutôt que de prêts. J'ai donc pensé que nous pourrions saisir l'occasion offerte par ce projet de loi pour demander aux témoins de nous brosser un tableau de la dette africaine, c'est-à-dire de son ampleur, des montants radiés, de la répartition entre la dette publique et la dette privée, des caractéristiques des montants radiés et des perspectives de radiation de montants supplémentaires.

C'est dans ce contexte que nous avons invité nos témoins d'aujourd'hui à comparaître. Il s'agit, à ma gauche, de M. Ted Hobson, directeur des relations économiques avec les pays en développement, au ministère des Affaires extérieures; immédiatement à ma droite, M. Pierre Racicot, vice-président (Afrique francophone, ACDI); à sa droite, M. John Copland, directeur principal de programme (Afrique anglophone, ACDI); et à la droite de M. Copland, M. Yves Fortin, directeur adjoint, Division des finances et du développement international au ministère des Finances.

On me suggère de demander, pour commencer, à M. Racicot de nous brosser un tableau de ce projet de loi, après quoi nous pourrions passer à l'étude des sujets plus larges qui ont été soumis à notre attention. Le sénateur Macquarrie a bien voulu accepter de poser les premières questions, immédiatement après l'exposé.

M. Racicot, je vous demanderai donc de bien vouloir nous décrire ce projet de loi de façon détaillée, puis nous passerons aux questions.



[Text]

**Mr. Pierre Racicot, Vice President, Francophone Africa, Canadian International Development Agency:** Mr. Chairman and honourable senators, very briefly this legislation is intended to remove the anomalies from Canada's existing policy regarding the ODA debt of the least developed countries, the LLDCs, while responding positively to the World Bank's mediation and distribution of the assets and liabilities of the defined East African Community amongst its former members. The action is an appropriate complement to Canada's announced at the U.N. Special Session on Africa of an ODA debt moratorium for subSaharan African countries. It will dramatize continued Canadian leadership on African debt.

At the Conference of International Economic Cooperation-CIECin 1977, Canada announced that it was retroactively converting all leastdeveloped countries' ODA loans to grants and that, in the future, aid to these countries would be provided on grant terms only. Togo and Mauritania, did not benefit from the Canadian measure at the time. Since then, however, Togo has been added to the list of LLDCs by the U.N. General Assembly in 1982 and Mauritania was added last year. Togo owes \$16.6 million and Mauritania owes \$4.2 million.

Then, if you will allow me Mr. Chairman, I will ask my colleague from Anglophone Africa to explain the situation of the East African Community.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. John Copland, Senior Country Program Director, Anglophone Africa, Canadian International Development Agency:** Mr. Chairman, the East African Community, composed of Kenya, Uganda and Tanzania, started to come apart in the late 1970s. Two of those particular countries were least-developed countries, namely Tanzania and Uganda. It took a number of years, until 1984, to resolve the sharing of the assets and the assumption of the liabilities between the three member countries. This was finally resolved under a World Bankfunded mediator. In the interests of equity, it is recommended that the government not only undertake to write off the debts under the East African Community of Uganda and Tanzania in line with existing policy but also the East African Communityrelated debt of the Government of Kenya.

**The Chairman:** How much is Kenya's portion?

**Mr. Racicot:** It is \$19.9 million.

**The Chairman:** Approximately \$20 million. I see you have put a chart on the wall. Do you think you should take us through that before we get to questions, or do you prefer to simply refer to it during the question period?

[Traduction]

**M. Pierre Racicot, vice-président (Afrique francophone), Agence canadienne de développement international:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je serai bref. Ce projet de loi vise à éliminer les anomalies que contient la politique canadienne en matière de dettes liées à l'aide publique au développement pour les pays les moins développés, les PMD, tout en répondant favorablement à la médiation de la Banque mondiale, qui a réparti l'actif et le passif de la Communauté de l'Afrique de l'Est entre ses anciens membres. Cette mesure vient compléter de façon adéquate les initiatives annoncées par le Canada lors de la session spéciale des Nations Unies consacrée à l'Afrique, d'un moratoire de la dette liée à l'aide publique au développement (APD) pour les pays d'Afrique australe. Le Canada maintient ainsi avec éclat son rôle de chef de file en ce qui concerne la dette de l'Afrique.

Lors de la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI) tenue à Ottawa en 1977, le Canada a annoncé qu'il convertissait rétroactivement en dons tous les prêts consentis aux pays les moins développés au titre de l'APD, ajoutant que dans l'avenir, l'aide à ces pays se ferait exclusivement sous forme de dons. À l'époque, ni le Togo ni la Mauritanie n'avaient bénéficié de cette mesure; or, depuis, le Togo a été ajouté à la liste des PMD par l'Assemblée générale de l'ONU en 1982, et la Mauritanie l'an dernier. Le Togo a une dette de \$16.6 millions, et la Mauritanie en doit \$4.2 millions.

Monsieur le président, avec votre permission, je demanderai à mon collègue responsable de l'Afrique anglophone d'expliquer la situation en ce qui concerne la communauté de l'Afrique de l'Est.

**Le président:** Je vous remercie.

**M. John Copland, directeur principal de programme (Afrique anglophone), Agence canadienne de développement international:** Monsieur le président, la Communauté de l'Afrique de l'Est, qui se composait du Kenya, de l'Ouganda et de la Tanzanie, a commencé à se désagréger vers la fin des années 1970. Deux de ces membres étaient particulièrement peu développés, à savoir la Tanzanie et l'Ouganda. Il a fallu attendre plusieurs années, jusqu'à 1984, pour résoudre le partage des actifs et la répartition du passif entre les trois pays membres. La question a enfin été résolue sous l'équipe d'un médiateur financé par la Banque mondiale. Dans l'intérêt de l'équité, on recommande non seulement que le gouvernement radie les dettes pendantes au titre de la Communauté de l'Afrique de l'Est de l'Ouganda et de la Tanzanie, conformément à la politique actuelle, mais qu'il en fasse de même pour la dette du gouvernement du Kenya relative à la Communauté de l'Afrique de l'Est.

**Le président:** Combien représente la portion du Kenya?

**M. Racicot:** Elle est de \$19.9 millions.

**Le président:** Soit \$20 millions, environ. Je vois que vous avez épinglé un diagramme au mur. Souhaitez-vous nous le commenter avant que nous ne passions aux questions, ou préférez-vous vous y reporter simplement lors de vos réponses?



[Text]

**Mr. Copland:** Mr. Chairman, it was meant to be a teaser which might relate to some of the things which we understood might be raised later.

**The Chairman:** Before we go further, I think that is a short enough chart that it should be appended to the proceedings. Honourable senators, is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I am sorry, go ahead.

**Mr. Copland:** Essentially, one hears a lot about the debt situation and the amount of debt in countries such as Brazil and Mexico, and although their total debt is quite staggering, when you compare the debt in relationship to the debt of the countries in subSaharan Africa as a percentage of their gross national product or compare the percentage of debt service as a percentage of their exports, one does see that the debt situation is even more drastic in most of those subSaharan countries than it is in some of the better known cases such as Brazil and Mexico. That is basically the point of that particular chart. The figures are a little out of date but I assure you that they have become worse and not better in the last couple of years.

**The Chairman:** We will come to it, no doubt, but we will want to hear from you of Canada's particular situation as far as sovereign debt is concerned in those countries. By that I mean what is remaining after this particular writeoff. With that, we will go to questions. Senator Macquarrie.

**Senator Macquarrie:** Thank you, Mr. Chairman, and I would like to thank the witnesses.

I know there a great many countries in the world and a great many countries in debt. Do we think that as the years go by this list will be larger? Why were Togo and Mauritania added this year to the list? What kind of criteria are used to, if I may say so, get on the list? Are we following any relationship of the U.N.'s classification of gross national product in reference to the selection of these countries or are we zeroing in on foreign indebtedness? Is there any involvement on Canadian debt? Could you tell us a little more about how you get to this either preferred or non-preferred list?

**Mr. Racicot:** In 1977 there was a list of least developed countries. I believe at that time there were 22 countries on that list. The criteria were GNP per capita plus other factors such as the level of literacy, industrialization, etc. There were a number of criteria. Thus was established a list of the poorer countries in the world.

At that time, Canada decided two things. One, the money that was owing to Canada as official development assistance would be forgiven, and, two, in the future, we would only provide assistance to them in the form of grants. Since then, two countries that we are discussing this morning were added to the list: Togo and Mauritania. This is a decision made formerly by the General Assembly of the United Nations.

The proposal this morning is to be consistent with our 1977 announcement. As these countries are now part of the poorest

[Traduction]

**M. Copland:** Monsieur le président, il est là pour aiguïser votre appétit à l'égard des autres sujets sur lesquels vous pourriez souhaitez nous poser des questions.

**Le président:** Avant d'aller plus loin, je crois que le document est assez réduit pour être annexé à notre compte rendu. Les sénateurs en sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Excusez mon interruption, veuillez poursuivre.

**M. Copland:** Je dirai, en quelques mots, que l'on entend beaucoup parler des montants considérables dus par des pays comme le Brésil et le Mexique; il s'agit en effet de montants considérables, mais si on calcule le coefficient de la dette par rapport au produit national brut, ou si l'on calcule le pourcentage que représente le service de la dette par rapport aux exportations, on s'aperçoit que la situation est encore plus dramatique dans la plupart des pays d'Afrique australe que pour certains des cas dont on entend davantage parler, tels que le Brésil et le Mexique. C'est ce qui nous a incités à vous présenter ce diagramme: je précise que, même si les chiffres sont un peu dépassés, ils n'ont fait qu'empirer au cours des deux dernières années.

**Le président:** Soyez assurés que nous y viendrons, mais nous aimerions que vous nous parliez de la situation particulière du Canada à l'égard de la dette étrangère de ces pays. Je veux parler des montants qui resteront dus après la radiation envisagée dans le projet de loi C-62. Cela étant précisé, passons à présent aux questions. Sénateur Macquarrie, vous avez la parole.

**Le sénateur Macquarrie:** Merci, monsieur le président. Je remercie les témoins de leur présence parmi nous.

Je sais qu'il y a dans le monde un grand nombre de pays et que beaucoup d'entre eux sont endettés. Est-ce que leur liste est destinée à s'allonger? Pourquoi a-t-on ajouté le Togo et la Mauritanie à la liste, et en fonction de quels critères? Est-ce que nous nous appuyons sur la classification des Nations Unies, à savoir le critère du produit national brut ou est-ce que nous mettons plutôt l'accent sur la dette étrangère? Quelles sont les éventuelles répercussions sur la dette canadienne? J'aimerais que vous nous expliquiez plus en détail comment vous sélectionnez les pays auxquels vous accordez ce privilège.

**M. Racicot:** En 1977, on a établi une liste des pays les moins développés, qui en comprenait à l'époque, je crois, un total de 22. Le critère de sélection était le PNB par habitant ainsi que d'autres facteurs tels que le niveau d'alphabétisation, d'industrialisation, etc. C'est donc en fonction d'un éventail de critères que l'on a dressé la liste des pays pauvres du monde.

À l'époque, le Canada a pris deux décisions: tout d'abord, les dettes découlant de l'aide publique au développement seraient remises; et, dans l'avenir, l'assistance prendrait exclusivement la forme de dons. Depuis, deux pays ont été ajoutés à cette liste, le Togo et la Mauritanie, ce qui entérine une décision de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Notre proposition de ce matin est conforme à la mesure annoncée en 1977. Étant donné que ces pays font aujourd'hui partie des plus pauvres parmi les plus pauvres, nous souhaitons

[Text]

of the poor, we would like them to benefit from the same disposition we accepted in 1977. That is the rationalization.

Of course, we are only talking about debt forgiveness. Since 1986 all Canadian assistance is under the form of grants. These two countries will receive grants in the future. However, we want to forgive their debt from the past.

**Senator Macquarrie:** Our criteria are directed from considerations that are made not by Canada but by the United Nations?

**Mr. Racicot:** Yes.

**Senator Macquarrie:** There are so many other countries in Africa alone which must be on the list of the least developed countries. What countries might have to face up to the same thing, especially in the sub-Saharan area where things are terrible.

**Mr. Racicot:** The current policy, as announced last year at the U.N., is the debt moratorium. By a tranche of five years, they will not pay any monies on their official development assistance to Canada if they request and if they have a general policy that is reasonable in the circumstances. For instance, if there is a structural adjustment in place with the IMF and the World Bank, Canada will expect that the country conform to this arrangement. Therefore, if the countries request, we are ready to postpone all payments on their official development assistance debt by tranches of five years. That will bring us to fifteen years from now. In the meantime, whether we should just forgive the debt or keep the moratorium running every five years is open.

**Senator Macquarrie:** How efficacious will this forgiveness be for these depressed countries?

**Mr. Racicot:** I am sorry?

**Senator Macquarrie:** How effective do you think this is going to be in the economies and in the future of these countries?

**Mr. Racicot:** The action by Canada in some cases is quite significant; in other cases, in terms of share volume, it is not that significant. It is very important as a policy announcement, and we hope to have a snowball effect.

We have to recognize that for other western or industrialized countries, the debt situation vis-a-vis some of these African countries is much different. France, for instance, and its former colonies have sizeable debts. Forgiveness of those debts raises a lot of issues and questions that are much more complicated than for Canada.

In terms of a direct effect on the country itself, I would say in some cases it has some importance; in other cases it is somewhat more symbolic because of the size of their debt and the very small proportion of it which is Canadian ODA.

**Senator Macquarrie:** Shall we say that the element of hope is very, very small? It is something that is inevitable and some-

[Traduction]

qu'ils bénéficient de la mesure adoptée en 1977. J'espère avoir répondu à votre question.

Évidemment, nous ne parlons que de remise de la dette. Depuis 1986, l'aide canadienne prend uniquement la forme de dons; cette décision s'appliquera donc dans l'avenir aux deux pays en question, mais, entre temps, nous voulons radier leurs dettes antérieures.

**Le sénateur Macquarrie:** Nos critères sont donc établis par les Nations Unies, et non par le Canada?

**M. Racicot:** En effet.

**Le sénateur Macquarrie:** Rien qu'en Afrique, il y a un bon nombre de pays qui doivent figurer sur la liste en question. Quels sont les pays dont la situation est analogue, notamment en Afrique australe où la situation est dramatique?

**M. Racicot:** La politique actuelle, annoncée l'an dernier par les Nations Unies, se fonde sur un moratoire de la dette. S'ils en font la demande, et si leur politique générale semble conforme aux circonstances, ils bénéficieront d'une remise totale de leur APD pendant cinq ans. Par exemple, si un accord de redressement structurel a été passé avec le FMI et avec la Banque mondiale, le Canada prend pour acquis que les pays concernés respecteront cet accord et c'est pourquoi, sur leur demande, nous sommes disposés à reporter tous les paiements au titre de leur APD, par tranche quinquennale, ce qui ouvre une perspective d'une quinzaine d'années au total. Entre-temps, nous laissons en suspens la question de savoir si nous devons radier la dette ou renouveler le moratoire sur une base quinquennale.

**Le sénateur Macquarrie:** En quoi cette remise devrait-elle aider ces pays en difficulté?

**M. Racicot:** Je vous demande pardon?

**Le sénateur Macquarrie:** Dans quelle mesure cette initiative va-t-elle aider le redressement économique de ces pays dans l'avenir?

**M. Racicot:** Dans certains cas, les mesures prises par le Canada sont de grande envergure, mais, proportionnellement à l'ensemble de l'aide accordée, ce n'est pas toujours le cas. Toutefois, l'initiative est d'un poids considérable au plan politique, et nous espérons faire des émules.

Nous devons reconnaître que pour les autres pays occidentaux ou industrialisés, le problème de la dette des pays africains est très différente. Par exemple, les anciennes colonies françaises doivent à ce qui fut la métropole des montants considérables, si bien que la remise de ces dettes soulèverait des problèmes autrement plus complexes que pour le Canada.

Quant aux conséquences directes pour le pays lui-même, elles ne sont pas toujours négligeables, alors que dans d'autres cas, il s'agit plutôt d'une mesure symbolique étant donné le faible montant en question et la fraction limitée qui en revient au Canada.

**Le sénateur Macquarrie:** Peut-on dire que l'on ne doit guère nourrir d'espoir à ce propos, en d'autres termes, que nous nous



[Text]

thing we must do, but that it will be effective is not a very large part of our consideration?

**Mr. Racicot:** It could have some degree of effectiveness if it were to start a movement towards more moratoriums or debt forgiveness, which is not impossible.

**Senator Macquarrie:** Does the forgiveness of the debts of the East African Community include only the debts incurred by the three former member countries, Kenya, Tanzania and Uganda, while they were members of the EAC, and is the Canadian ODA debt that these countries incurred subsequently being treated differently?

**Mr. Copland:** The debts that we are talking about here relates only to the debts of the community. The debts were incurred by the community and not by the member countries. The community has since disbanded and, essentially, the three countries having been the founding members and the only members of the group, they have assumed the debts of the community.

In the case of Tanzania and Uganda, all ODA debt with Canada had previously been written off. This is debt that they had contracted as sovereign nations.

In the case of Kenya, we have not written off any of its sovereign debt, nor would that be intended unless there was a change of policy either extending the types of countries which the debt relief is applied to or if its own economic situation became bad enough that it would at some time be classified by the U.N. as a least developed country.

So, we are only talking about the portion of the East African Community's debt that Kenya would assume. We are not talking about other sovereign ODA debt undertaken by the government of Kenya.

**Senator Macquarrie:** Putting it in very simple terms, they do not need it?

**Mr. Copland:** I would not go as far to say they do not need it. However, according to current criteria, that is true.

**The Chairman:** Mr. Hobson did not have an opening statement, but I believe he may have some observations on a few of these questions that have been asked.

**Mr. Ted Hobson, Director, Economic Policy Division, External Affairs:** On two or three of these questions, I would like to underline a point or two. On the question of whether or not anything that we are doing is really going to help the countries involved, we have been fairly modest in terms of our hopes. In the announcement last spring of extending a moratorium, we were very careful to phrase that in terms of realizing that it is a small measure. There are a number of these countries that, over five years, we are talking of relieving them of \$2 million or \$3 million.

The total impact of that politically, in terms of the Africans who are having to undergo some pretty tough changes in their own economy and at a time when the international community has said that they support them in these efforts and they are trying everything they can to help them, that little bit of turn-

[Traduction]

devons de prendre une telle mesure, mais que la perspective de réussite n'est pas l'élément déterminant d'une telle décision?

**M. Racicot:** Ce genre de mesures pourraient être efficace si elles amorçaient un mouvement général en faveur de moratoires ou de remises de ces dettes, et cela n'est pas impossible.

**Le sénateur Macquarrie:** Est-ce que la remise des dettes concernant la Communauté de l'Afrique de l'Est porte exclusivement sur les dettes de ces trois anciens membres, à savoir le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda, et est-ce que l'on réserve un traitement différent à l'APD canadienne accordée à ces pays après la dissolution de la CAE?

**M. Copland:** Nous traitons exclusivement, ici, des dettes de la CAE en tant que communauté, et non de celle de ces pays membres. Depuis, la CAE a été dissoute et les trois pays qui l'avaient fondée et qui en étaient les seuls membres ont assumé la dette de la communauté.

En ce qui concerne la Tanzanie et l'Ouganda, la totalité de la dette au titre de l'APD canadienne avait déjà été entièrement radiée. Il s'agit donc de dettes contractées en tant que nation souveraine.

En ce qui concerne le Kenya, nous n'avons pas radié quoi que ce soit de sa dette, et nous n'entendons pas le faire à moins qu'il n'y ait un changement de politique, soit par voie d'élargissement de la catégorie de pays auxquels s'appliqueront les remises de dette, soit si sa situation économique devait s'aggraver au point que l'ONU le classerait parmi les pays les moins développés.

Par conséquent, il s'agit uniquement de la portion de la dette de la CAE prise en charge par le Kenya, ce qui laisse de côté les autres engagements pris par ce pays au titre de l'APD.

**Le sénateur Macquarrie:** Pour parler simplement, ils n'en ont pas besoin?

**M. Copland:** Je n'irais pas jusqu'à dire cela. Toutefois, d'après le critère actuel, c'est exact.

**Le président:** M. Hobson n'a pas fait de déclaration préliminaire, mais je crois qu'il voudrait faire quelques observations à propos de certaines des questions qui ont été posées.

**M. Ted Hobson, directeur des relations économiques avec les pays en développement, ministère des Affaires extérieures:** J'aimerais en effet mettre en relief un point ou deux. Sur la question de savoir si les mesures que nous prenons sont de nature à aider véritablement les pays en question, je dirais que nos espoirs ont été exprimés de façon très modeste. Au printemps dernier, lorsque nous avons annoncé la prolongation du moratoire, nous avons bien veillé à ce que la formulation donne à comprendre qu'il s'agissait d'une mesure modeste. Nous envisageons, en l'espace de cinq ans, de dégager un certain nombre de pays d'une dette de l'ordre de \$2 à \$3 millions.

Quant à l'incidence politique d'une telle mesure, je puis vous dire qu'elle n'est pas négligeable, car ces pays d'Afrique doivent subir des bouleversements économiques souvent profonds; or, la Communauté internationale a annoncé qu'elle les y aiderait, et lorsque nous prenons part à cet effort général, soyez

[Text]

ing every stone that we have under our power has certainly not been lost politically on them. That has been a very strong message to the Africans, that we are supporting you politically, so stay the course on the tough route that you have to pursue and we will try to help you in every practical way that we can.

At the same time, realizing how modest our own actions are, increasingly we have been turning to looking at how can we move a little more the whole weight of the total international debt in Africa, especially because it is held, for the most part, by creditor governments and the institutions that were established to help all the African countries. That, over the past few months, has been the major focus of our efforts, to try to move the general policy consensus on the need to take special action on African debt in a way that it is not just Canada doing these small kinds of things we are talking about in this act or even in the kinds of things that we announced last spring, but moving the whole corpus of weight, including the burden that other creditors' debt imposes on Africa, as well as even the IMF and the bank. There are movements in that area just in the past few months that we find encouraging and will be pursuing over the next few weeks and months.

**The Chairman:** Before going to further questions, I had hoped in the presentation this morning we would have some overall figures of the amount of sovereign debt that Canada has in, if not all of Africa, at least sub-Saharan Africa; in other words, the overall magnitude of the problem. How much, percentage wise, has been dealt with by the moratorium on the \$700 million or \$750 million, as well as this forgiveness we are dealing with today.

Do you have any round figures on the overall magnitude of the problem? I would like to get them on the record.

**Mr. Copland:** We have the split between anglophone and francophone. Somebody will have to add, that is all.

In anglophone Africa, the total of outstanding ODA loans amounted to \$315 million. That is in five countries of anglophone Africa.

**The Chairman:** The five countries being?

**Mr. Copland:** Kenya, Zambia, Swaziland, Ghana and Nigeria.

**Mr. Racicot:** In francophone Africa the countries are Congo, Côte d'Ivoire, Cameroon, Senegal, Madagascar, Gabon and Zaïre for a total of \$600 million.

**The Chairman:** That \$600 million is remaining of sovereign debt that has not been forgiven by this bill and is not included in the \$750 million moratorium? Was the moratorium \$750 million or \$700 million?

**Mr. Copland:** The moratorium applies to the payments during the next five years on that debt.

**The Chairman:** Are these figures of debt you have just given us included in the moratorium? Does the moratorium apply to these particular debts?

[Traduction]

certain que nous en recueillons les bénéfices politiques. Le message adressé aux Africains est extrêmement clair; nous leur disons: nous vous appuyons politiquement, alors poursuivez dans la voie difficile qui doit être la vôtre et nous ferons tout notre possible pour vous aider.

Parallèlement, conscients de la modestie de nos propres actions, nous avons cherché des moyens d'alléger l'ensemble de la dette internationale de l'Afrique, notamment en raison du fait que les créanciers sont soit des gouvernements, soit des institutions précisément mises sur pied pour venir en aide à tous les pays d'Afrique. C'est donc dans ce sens que nous avons fait porter nos efforts au cours des derniers mois, c'est-à-dire que nous avons essayé de convaincre la Communauté internationale qu'il était nécessaire de prendre des mesures spéciales en ce qui concerne la dette africaine, non pas des mesures modestes et morcelées comme celles que nous proposons dans ce projet de loi ou comme celles annoncées au printemps dernier, mais plutôt une politique d'ensemble qui porterait sur les créances détenues par d'autres pays ou institutions, ainsi que le FMI et la Banque mondiale. D'ailleurs, on a constaté au cours des derniers mois certains déblocages qui nous paraissent encourageants, et nous comptons poursuivre notre politique dans les mois qui viennent.

**Le président:** Avant de passer à d'autres questions, je dois dire que j'aurais souhaité que l'on nous présentât ce matin des chiffres globaux concernant les créances du Canada à l'égard, tout au moins, de certains pays d'Afrique australe, afin de nous donner une idée de l'ampleur du problème. Par exemple, quel est le pourcentage représenté par le moratoire sur les \$700 ou \$750 millions, ainsi que celui représenté par la remise de dette qui nous est soumise aujourd'hui.

Avez-vous des chiffres globaux là-dessus, car j'aimerais qu'ils soient consignés au procès-verbal?

**M. Copland:** Nous avons des montants respectifs pour l'Afrique anglophone et l'Afrique francophone. Il suffira de faire le total.

Pour l'Afrique anglophone, l'ensemble des prêts APD non remboursés représente un total de \$315 millions, pour les cinq pays d'Afrique anglophone.

**Le président:** À savoir?

**M. Copland:** Le Kenya, la Zambie, le Swaziland, le Ghana et le Nigéria.

**M. Racicot:** Quant à l'Afrique francophone, il s'agit du Togo, de la Côte d'Ivoire, du Cameroun, du Sénégal, de Madagascar, du Gabon et du Zaïre, pour un total de \$600 millions.

**Le président:** Il s'agit de \$600 millions impayés sur la dette étrangère n'ayant pas été remise par ce projet de loi et qui ne fait non plus partie du moratoire de \$750 millions, n'est-ce pas? En fait, s'agit-il de \$750 millions ou de \$700 millions?

**M. Copland:** Le moratoire s'applique au paiement au titre de cette dette pendant les cinq prochaines années.

**Le président:** Est-ce que les chiffres que vous venez de nous citer sont inclus dans le moratoire? En d'autres termes, le moratoire s'applique-t-il à ces dettes particulières?



[Text]

**Mr. Copland:** Yes, it applies to the five years of the payments of those debts.

**The Chairman:** I understand. You are just forgiving interest and principal for five years.

**Mr. Copland:** We are not forgiving it. We are deferring it.

**The Chairman:** You are deferring interest and principal for five years, and you might do it for another five and another five?

**Mr. Copland:** That is correct.

**The Chairman:** I do not want to argue right now whether that is forgiveness or not. We will discuss that later on.

In sub-Saharan Africa we are dealing with approximately \$600 million worth of debt?

**Mr. Copland:** That is ODA debt.

**The Chairman:** Yes, what we would refer to as sovereign.

**Mr. Copland:** There is additional debt from the Canadian Wheat Board and the EDC.

**Mr. Fortin:** Yes, the so-called non-concessional financing by EDC, as well as the Canadian Wheat Board debt, in what we call the low-income countries. There is a problem of with one defines the countries, but in the low-income countries which are countries that had a per capita income of \$400 (U.S.) in 1985 we have a commercial exposure of approximately \$270 million.

**Senator Hicks:** What was that figure again?

**Mr. Fortin:** Approximately \$270 million. I do not have the exact amount with me.

**Mr. Copland:** That is not only for sub-Sahara. Africa, though.

**Mr. Fortin:** No, that is for the so-called low-income countries.

**The Chairman:** Across the world?

**Mr. Fortin:** Yes.

**The Chairman:** So that figure includes countries outside of Africa.

Notionally, I do not have too much difficulty putting that to one side because I would expect the Canadian Wheat Board will be repaid in some fashion.

**Mr. Fortin:** Yes. These are commercial debts. Most of that amount, Mr. Chairman, relates, indeed, to sub-Sahara Africa and is concentrated in approximately four countries. The bulk of what we have outstanding in sub-Sahara Africa is in four countries.

**The Chairman:** I apologize for interrupting the questioning, but I thought we should get the magnitude of this problem on the record.

Dealing with Canada only, apart from the comparatively small amount we are writing off by passage of this bill, there is approximately \$600 million of ODA debt owed by sub-Sahara African countries, all of which is included in the moratorium

[Traduction]

**M. Copland:** Oui, il s'applique à cinq années de remboursement de ces dettes.

**Le président:** Je comprends. Vous renoncez au paiement de l'intérêt et du principal pendant cinq ans.

**M. Copland:** Nous n'y renonçons pas. Nous le reportons.

**Le président:** Vous reportez le paiement de l'intérêt du principal pendant cinq ans, et la mesure pourrait être reconduite pendant encore deux fois cinq ans, n'est-ce pas?

**M. Copland:** C'est cela.

**Le président:** Je ne veux pas débattre maintenant de la question de savoir s'il s'agit d'une remise de dette. Nous y revenons plus tard.

Pour ce qui est de l'Afrique australe, la dette représente bien approximativement \$600 millions?

**M. Copland:** Il s'agit de la dette au titre de l'APD.

**Le président:** Oui, ce que nous appelons la dette nationale.

**M. Copland:** D'autres montants sont dus à la Commission canadienne du blé et à la SDE.

**M. Fortin:** Effectivement, il y a ce que l'on appelle le financement non lié par la SDE, ainsi que la dette de la Commission canadienne du blé, pour les pays à faible revenu. On a toujours pas défini de façon précise cette catégorie, mais toujours est-il que pour les pays où le revenu par habitant était de \$400 américains en 1985, notre encours commercial est d'environ \$270 millions.

**Le sénateur Hicks:** Pourriez-vous répéter ce chiffre, s'il-vous-plaît?

**M. Fortin:** Environ \$270 millions, je n'ai pas ici le chiffre au dollar près.

**M. Copland:** Mais cela ne concerne pas seulement l'Afrique australe, n'est-ce pas?

**M. Fortin:** Non, il s'agit de la catégorie dite des pays à faible revenu.

**Le président:** Pour l'ensemble du monde?

**M. Fortin:** Oui.

**Le président:** Ce chiffre concerne donc des pays non africains.

À priori, je suis prêt à mettre cela de côté, car j'imagine que la Commission canadienne du blé sera remboursée, sous une forme ou sous une autre.

**M. Fortin:** Effectivement. Monsieur le président, il y a les dettes commerciales, dont la plus grosse partie concerne effectivement l'Afrique australe, et dont les impayés se concentrent essentiellement sur quatre pays.

**Le président:** Vous voudrez bien m'excuser d'avoir interrompu le dialogue, mais il me paraissait important de consigner ces chiffres au procès-verbal.

Si nous nous limitons au Canada, abstraction faite du montant relativement faible que nous radions au moyen de ce projet de loi, les pays d'Afrique australe doivent environ \$600 millions au titre de l'APD, dont la totalité est incluse dans le

[Text]

by which we are not seeking to collect interest or principal for five years.

**Mr. Racicot:** Provided the country requests that, and provided that the country conforms to some overall economic management that is deemed acceptable.

**The Chairman:** That was mentioned at the time of the announcement, as I recall.

That clarifies it in my mind. So with what we are writing off today, and what is included in the moratorium, we really have dealt with all of Canada's exposure of sovereign debt in sub-Saharan Africa.

**Mr. Fortin:** On ODA.

**The Chairman:** Yes, and not the commercial debt.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, on the same question of numbers, is it possible for the witnesses to provide the committee with a list showing the name of the country and the amount of ODA debts outstanding against that country, and how we have handled those debts? I should like to see what amount is in grants, what amount is in forgiveness, what amount is being postponed and what amount is left over? Could we have some idea of what benefit there is to the particular countries? Could we have some understanding of what the grants and postponements mean in terms of interest payments each year?

I am trying to get at the real measure of our assistance to these nations one at a time. I have been to some of those countries, and it is important, from my point of view, at any rate, to have it broken down on that basis, if it can be done without too much difficulty.

**The Chairman:** That is an excellent suggestion. I fully support it, although I do not think we need to go out to the last decimal point. I think we should be provided with a list, as you have described, for the record of this meeting.

**Senator Roblin:** I am a little confused, too, on this question of grants and postponements and as to whether any of the nations involved are outside of Africa. If some are, I want to know about those, too.

**The Chairman:** I think these are all African figures with the exception of the \$270 million of commercial debt, some of which is outside of Africa.

**Senator Roblin:** I am not interested in that. That is another question. I am not asking about that.

**The Chairman:** The other figures are all sub-Saharan Africa.

We keep talking about sub-Saharan Africa, and I want to make it clear for the record that, in general terms, the northern African countries, such as Tangiers, Morocco, and so forth, are thought to be quite capable of looking after their debt. Perhaps we do not even have very much out to them, do we?

**Mr. Racicot:** Competitively, the sub-Saharan African countries may be at a higher level of debt, but of course the situation is different. We are not certain if they were offered the moratorium that they would take it.

[Traduction]

moratoire en vertu duquel nous reportons, pendant cinq ans, le paiement de l'intérêt et du principal.

**M. Racicot:** À condition que le pays en fasse la demande et qu'il se conforme à un certain nombre de règles économiques générales considérées comme acceptables.

**Le président:** Je crois me souvenir que cela a été mentionné dans le communiqué.

Me voilà fixé. Par conséquent, si l'on prend en compte ce que nous radions aujourd'hui et le montant englobé par le moratoire, on obtient l'ensemble de l'encours canadien au titre des dettes contractées par les pays d'Afrique australe.

**M. Fortin:** Il s'agit de l'APD.

**Le président:** Oui, à l'exclusion de la dette commerciale.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, puisque l'on parle chiffres, les témoins pourraient-ils nous fournir une liste indiquant les montants d'APD impayés avec une ventilation par pays, et le traitement accordé dans chaque cas? J'aimerais savoir le montant des dons, celui des remises de dettes, celui des reports ainsi que le reliquat. Pourrions-nous savoir quels avantages en retirent les pays concernés? Pourrait-on également nous indiquer quelles sont les répercussions de ces reports et de ces dons au plan du paiement annuel des intérêts?

J'essaye de comprendre, pays par pays, ce que représente notre assistance. Je me suis moi-même rendu dans certain de ces pays et je crois qu'il est important, dans la mesure du possible, d'effectuer cette ventilation.

**Le président:** Voilà une excellente idée, que j'appuie vigoureusement, encore qu'il ne soit pas nécessaire de faire ces calculs au dollar près. Mais je crois qu'il est bon, comme vous le suggérez, que l'on nous fournisse cette liste afin qu'elle soit versée au procès-verbal.

**Le sénateur Roblin:** Je suis également un peu perplexe lorsqu'on parle de dons et de reports, car il semble que certains des pays concernés ne soient pas des pays africains. Dans ce cas, j'aimerais savoir quels sont ces pays.

**Le président:** Je crois que les chiffres concernant exclusivement l'Afrique, à l'exception des \$270 millions de dettes commerciales, dont une partie ne concerne effectivement pas l'Afrique.

**Le sénateur Roblin:** Tel n'est pas l'objet de ma question.

**Le président:** Les autres chiffres concernent exclusivement l'Afrique australe.

Nous parlons dans arrêt de l'Afrique australe et je tiens à préciser que, de manière générale, les pays d'Afrique du Nord tels que l'Algérie ou le Maroc, par exemple, sont considérés comme capables d'honorer leur dette. D'ailleurs, est-ce qu'ils nous doivent beaucoup d'argent?

**M. Racicot:** Il se peut que les pays d'Afrique australe aient une dette plus élevée, mais la situation y est évidemment différente. Il n'est pas certain que si nous leur offrions un moratoire, ils l'accepteraient.



[Text]

**The Chairman:** It might be worthwhile, in preparing the list Senator Roblin has referred to, to include those northern African countries. I am thinking of Egypt. Egypt is heavily indebted and probably unable to cope with that debt.

**Senator Roblin:** I am thinking of the category of "least developed countries". I presume it is only in that category that we are acting. I think I would stop there.

**Mr. Copland:** None of the remaining debt of \$600 million we have been talking about is owed by least developed countries now. The least developed countries are on the bottom rung, and the bill we are addressing today takes account of any anomalies in writing off the remaining debt to the least developed countries.

The next category about that relates to less developed countries, those countries that have the \$600 million.

**The Chairman:** I think the least developed countries, if I am not mistaken, Senator Roblin, are under the \$400 (U.S.) per capita 1985 figure.

**Senator Roblin:** Perhaps I have assumed incorrectly that the countries that are eligible for grants or for postponements are in the least developed category. If that is wrong, perhaps you had better straighten me out.

**Mr. Racicot:** Since 1986 all ODA is grant money. Be it for Morocco, Zaïre, or Niger, it is all in the form of grants.

There is one category of countries that uses strictly GNP per capita as the only indicator. When they are below \$400 (U.S.) 1985 per capita, then they are categorized as the "poorer countries". Then one gets into the low-income countries. Above that there are middle-income countries, and above that there are the well-off countries.

Quite separate from that there is another category of countries used by the U.N. that identifies the poorest of the poor, the LLDC's, the least less developed countries. It is for that category that since 1977 we have only provided grants; in 1977 we forgave the debt. All of those countries owe nothing to Canada. The LLDC countries owe nothing to Canada except for Mauritania and Togo, a situation that we hope will be corrected, and East Africa because it was not a country then, but the debt can now be handled.

**The Chairman:** So this bill will clean the debts insofar as the LLDCs, the least less developed countries, are concerned. Then the next tier relates to countries with an income over \$400 (U.S.).

**Mr. Racicot:** No, that is a completely different category. The only U.N. category that we use in ODA management is the LLDC category. Either a country is a member of that unfortunate group or not. There is no other category.

Then if we forget the U.N. system and use the World Bank system, there are low-income countries, for which \$400 (U.S.) 1985 is the ceiling, and then the middle-income countries,

[Traduction]

**Le président:** Il serait bon, lorsque vous dresserez la liste réclamée par le sénateur Roblin, que vous y incluez ces pays d'Afrique du Nord. Je pense en particulier à l'Égypte, qui est lourdement endettée et probablement incapable d'honorer ses remboursements.

**Le sénateur Roblin:** Je pense plus particulièrement à la catégorie des «pays les moins développés», les seuls pour lesquels on envisage ce genre de mesure. J'en ai terminé.

**M. Copland:** Aucun des pays les moins développés ne participe au reliquat de \$600 millions dont nous avons parlé. Les pays les moins développés sont tout à fait au bas de l'échelle et le projet de loi que nous soumettons aujourd'hui prend en compte toute anomalie que pourrait entraîner la radiation du reliquat de dette des PMD.

Au-dessus, on trouve la catégorie «pays moins développés» et c'est là-dessus que porte les \$600 millions.

**Le président:** Sauf erreur de ma part, sénateur Roblin, les pays les moins développés avaient, en 1985, un revenu par habitant inférieur à \$400 US.

**Le sénateur Roblin:** J'ai peut-être commis une erreur en présumant que les pays admissibles aux dons et aux reports appartiennent à la catégorie des pays les moins développés. Si j'ai commis une erreur, vous pourriez peut-être éclairer ma lanterne.

**M. Racicot:** Depuis 1986, toute l'APD est dispensée sous forme de dons, qu'il s'agisse du Maroc, du Zaïre ou du Niger, ce sont exclusivement des dons.

Il y a une catégorie de pays pour laquelle on utilise, comme seul indicateur, le PMD. Lorsque leur revenu est inférieur à \$400 US 1985 par habitant, il tombe dans la catégorie des «pays pauvres». Puis, on passe à la catégorie des pays à faible revenu. Au-dessus, il y a les pays à revenu moyen et, au-dessus encore, les pays nantis.

En marge de tout cela, il y a une autre catégorie de pays utilisée par l'ONU, les pays les moins développés, à savoir les plus pauvres parmi les plus pauvres, les moins développés des non développés. C'est pour cette catégorie que, depuis 1977, nous nous limitons aux dons, sans compter la remise de la dette. La plupart de ces pays ne doivent rien au Canada, à l'exception de la Mauritanie et du Togo—situation qui, nous l'espérons, sera bientôt rectifiée—et l'Afrique de l'Est en raison de l'ancienne communauté aujourd'hui démantelée, ce qui permet à présent de régler le problème.

**Le président:** Par conséquent, ce projet de loi va éponger la dette des PMD, et la tranche suivante concerne des pays dont le revenu est supérieur à \$400 US.

**M. Racicot:** Non, il s'agit d'une catégorie absolument distincte. La seule catégorie des Nations Unies que nous retenons pour la gestion de l'APD, est la catégorie des PMD. Donc, un pays fait partie ou ne fait pas partie de cette malheureuse catégorie. Il n'y en a pas d'autres.

Ensuite, si nous oublions la classification ONU et si nous utilisons le système de la Banque mondiale, nous trouvons les pays à faible revenu, qui plafonnent à \$400 US 1985, puis les

[Text]

which goes from \$400 (U.S.) to a couple of thousand dollars (U.S.).

**The Chairman:** And this \$600 million still outstanding relates to what countries?

**Mr. Racicot:** That relates to African countries south of the Sahara that are not LLDCs, because they have no more debt with Canada. So they are mostly low-income countries, but some of them could be middle-income countries. For instance, Cameroon is a middle-income country, as is Gabon.

**The Chairman:** I think I have it straight in my mind. I hope other members of the committee have it straight in their minds.

I think it would be possible for Mr. Hobson to prepare a list for the members of the committee.

**Mr. Hobson:** As to what relief measures we are trying to deal with in this bill?

**The Chairman:** No, just dealing with sub-Sahara Africa.

**Senator Roblin:** I am interested in knowing what we have done by way of a grand total, and by calculating the relief of interest what it means to the budgets of those countries.

**Mr. Hobson:** That is possible.

**The Chairman:** We can come back to this, but from what the witnesses have said so far, I take it that if—and this may be a big “if”, or it may be just bookkeeping—the \$600 million or \$700 million moratorium were converted into forgiveness, then we would have dealt with all sub-Sahara African debts.

**Mr. Racicot:** ODA debt completely.

**The Chairman:** I have that straight in my mind now.

I interrupted Senator Roblin earlier to get those figures on the table. I apologize for that.

**Senator Roblin:** Not at all, Mr. Chairman. You have covered many of the points I had.

Going back to the big picture, we are hoping that our efforts along these lines will inspire others to do something along the lines Canada has done. I believe at the Venice Summit the Prime Minister made a statement on this topic, and in that statement he referred to a system of selection of countries that might be considered for help in this way, but in vague terms.

I do not know whether you have seen the statement, but it is headed: “Canada-Venice Summit-Relief for the Poorest”. On page 6, in the last paragraph, the Prime Minister sets out guidelines for deciding what countries should be covered.

I do not suppose you can give us this this morning, but I wonder if you could put any flesh on those rather vague categories the Prime Minister has established, “low and declining per capita GNP, domestic savings, investment, and import capacity”.

In other words, the Prime Minister seems to be establishing a new measuring rod to describe countries that need help.

[Traduction]

pays à revenu moyen, c'est-à-dire allant de \$400 US à \$2 000 US.

**Le président:** Et les \$600 millions de dettes impayées s'appliquent à quels pays?

**M. Racicot:** Il s'agit de pays d'Afrique australe ne faisant pas partie de la catégorie des PMD, et qui ne doivent plus rien au Canada. Il s'agit, pour la plupart, de pays à faible revenu, mais peut-être certains se trouvent-ils dans la catégorie à revenu moyen; c'est d'ailleurs le cas du Cameroun et du Gabon.

**Le président:** Je crois que j'ai compris. J'espère qu'il en va de même pour les autres membres du comité.

Je crois que l'on peut demander à M. Hobson de préparer une liste de ces pays à l'intention du comité.

**M. Hobson:** Une liste des mesures d'assistance envisagées dans ce projet de loi?

**Le président:** Non, simplement ce qui concernent les pays d'Afrique australe.

**Le sénateur Roblin:** J'aimerais savoir quel est le chiffre global auquel nous sommes parvenus, et savoir quel soulagement représente pour ces pays la remise des intérêts.

**M. Hobson:** Cela peut se calculer.

**Le président:** Nous pourrions y revenir, mais d'après ce que les témoins ont déclaré jusqu'ici, si—et je souligne le «si» même s'il pourrait sans doute se ramener à un simple jeu d'écriture—l'on convertirait le moratoire de \$600 ou \$700 millions en remise de dettes, nous aurions ainsi liquidé la totalité de la dette des pays d'Afrique australe.

**M. Racicot:** Oui, la totalité de l'APD.

**Le président:** À présent, tout est clair dans mon esprit.

Je prie le sénateur Roblin de m'excuser de l'avoir interrompu tout à l'heure pour obtenir les chiffres en question.

**Le sénateur Roblin:** Je vous en prie, monsieur le président, nos préoccupations se rejoignent.

Pour revenir à l'ensemble du tableau, nous espérons que nos efforts dans ce sens serviront d'exemple à d'autres. Je crois que notre Premier ministre a fait une déclaration là-dessus lors du Sommet de Venise et qu'il a parlé, de façon assez vague, d'un système permettant de sélectionner les pays auxquels ce genre d'aide pourrait être accordée.

Je ne sais pas si vous avez pris connaissance de la déclaration, mais elle porte le titre: «Le Canada propose au Sommet de Venise des mesures d'assistance aux pays les plus pauvres». Au dernier paragraphe, page 6, le Premier ministre énonce les principes d'une sélection de ces pays.

Je ne pense pas que vous puissiez nous fournir ces informations ce matin, mais peut-être pourriez-vous préciser les catégories esquissées par le Premier ministre lorsqu'il dit «PNB par habitant, épargne intérieure, investissement et capacité d'importation faible et en déclin».

En d'autres termes, il semble que le Premier ministre ait défini un nouveau critère pour décrire les pays ayant besoin d'une assistance.



[Text]

I would like to know what the impact of that would be if it were adopted? Would it merely expand the number of countries we are thinking about or not? What does Canada's policy statement in this direction really imply?

A second question I would ask—and I do not suppose I am asking the right people—is whether there is any follow up planned by the Canadian government to remind the participants of the Venice Summit that Canada would like to get their views on the topic.

Perhaps I am addressing this to the wrong people, Mr. Chairman, but this is an interesting subject.

**The Chairman:** Particularly in light of President Mitterrand's reference to that when he addressed the Parliament of Canada a few weeks ago.

**Mr. Hobson:** Mr. Chairman, if I could try to address the question as to what it was that the Prime Minister was addressing. I have had distributed copies of the note that was issued at the time of the Prime Minister's remarks. The Prime Minister did not use that, per se, as a statement in his own intervention. In fact, the members of the committee should be aware that the Prime Minister's intervention was a personal and political type of intervention. The Prime Minister called President Kawanda of Zambia the day before because that is a particular case that is compelling at the moment.

What the Prime Minister did in his intervention was try to illustrate to his colleagues the rather dramatic numbers which the economy there shows of major drops in GNP, major drops in import capacity, major drops right across the board, except for the rising debt-service ratio. He used that as a kind of personal illustration of the kind of problems facing leaders in Africa. This note was released to give an indication of the kind of approach that Canada, in recent weeks and months, has been taking in the lead-up to the meeting in Italy, as well as the course that we are trying to pursue more generally with our creditor partners, the IMF and the bank.

The question you raised related particularly to what kind of criteria you would use to choose new countries, if you will, for action. We have not tried to put forward a new Canadian list; there are all kinds of problems with the numbers that you would use. Our point has been twofold. If you are to take further action beyond LLDCs—and there is a growing imperative almost, if you will, that you have to move, in the African context, past the LLDCs—you will still need some kind of way to limit your action in terms that are economically and politically arguable.

We tried to point to certain kinds of indicators that did not just look at how much the country owed—because if you looked at those, you would be looking at Brazil and Mexico. Our point was that for the African countries it is not just a question of how much they owe, it is a question of how much they owe, how much they are repaying to us and how much that is a drain on their own economic development prospects because they need those resources to invest for future growth.

We tried to look at indicators like rates of investment and import capacity again, they need to import if they are to invest

[Traduction]

J'aimerais savoir quelle serait l'incidence éventuelle d'une telle mesure? Est-ce que cela ne ferait qu'allonger la liste des pays concernés? Quelles sont les conséquences véritables de notre énoncé de politique en la matière?

En deuxième lieu, j'aimerais savoir—mais peut-être n'êtes-vous pas les mieux placés pour répondre—si le gouvernement canadien a prévu le suivi nécessaire pour rappeler aux participants du Sommet de Venise que le Canada a sollicité leur opinion sur ce sujet.

Encore une fois, les témoins ne sont peut-être pas les mieux qualifiés pour répondre à cette question, monsieur le président, mais je crois qu'il s'agit d'un sujet intéressant.

**Le président:** Effectivement, surtout si l'on tient compte de l'allusion qu'a faite le Président Mitterrand lorsqu'il s'est adressé, voici quelques semaines, au Parlement du Canada.

**M. Hobson:** Monsieur le président, j'aimerais essayer de répondre à propos du sujet évoqué par le Premier ministre. J'ai fait distribuer des exemplaires de la note diffusée au moment où le Premier ministre a fait ses propositions. Ses propos ne sont pas reproduits mot pour mot, mais le fond est le même. Je crois que les membres du comité doivent garder à l'esprit que l'intervention du Premier ministre avait surtout un caractère personnel et politique. D'ailleurs, la veille de son allocution, il avait consulté le Président Kawanda de la Zambie, car il s'agit d'un cas tout à fait urgent.

Le ministre s'est efforcé de montrer à ses collègues, au moyen de chiffres particulièrement frappants, que les économies de ces pays accusent un déclin général, qu'il s'agisse du PNB, de la capacité d'importation ou de tous les autres indicateurs, et que le seul poste où l'on enregistre une hausse, c'est celui du coefficient de service de la dette. Il s'agissait d'une illustration personnelle du genre de problèmes auxquels sont confrontés les responsables africains. Le communiqué avait pour objet d'indiquer l'orientation adoptée par le Canada, au cours des mois qui ont précédé le Sommet de Venise, ainsi que l'orientation que nous tâchons de maintenir auprès de nos partenaires créanciers, du FMI et de la Banque mondiale.

Vous avez soulevé la question de quel genre de critères nous retiendrions pour la sélection de nouveaux pays, en quelque sorte. Le Canada n'a pas cherché à présenter une nouvelle liste, parce que ce genre de chiffre pose beaucoup de problèmes. Notre point de vue est double: si l'on veut aller au-delà des PMD—et cela semble s'imposer dans le contexte africain—il faut circonscrire les interventions en fonction de critères économiques et politiques.

Nous avons essayé de retenir certains indicateurs qui dépassaient le simple calcul de la dette du pays—car cela équivaldrait à se limiter au Brésil et au Mexique. Selon nous, lorsqu'on examine le cas des pays africains, il faut non seulement calculer combien ils doivent, mais également déterminer le rythme des remboursements, la ponction que ceux-ci représentent aux dépens du développement économique, car il s'agit de ressources nécessaires à leur croissance dans l'avenir.

Nous avons cherché à étudier des indicateurs tels que les taux d'investissement et la capacité d'importation—car, là

[Text]

in the country for growth. By showing the correlation between low GDP, low import capacity and low rates of investment on the one hand and, on the other hand, the rising burden of repayments of debt, you can start to look at countries that move beyond the LLDC group as perhaps ones where, if you are to approach the problem less from the perspective of collecting the debt from them and more from the perspective of helping these countries in their economic path of growth, you can come up with a range of indicators. We are trying to work with others in that, but you can only work quietly with others to move towards some broadly agreed agreement as to how you limit your action; that was how we were doing it quietly and informally. The other thing is that you are underlining, if you will, the conceptual approach that you are trying to lay out for special action for those few nations that are especially worse off than Africa.

We have been rather reluctant to put out any kind of list. There is a list that the World Bank has of 12 countries in Africa which they say are the worst off in terms of debt. They have done it by listing the load of repayments. We have tried two or three different kinds of approaches of drawing cutoff points of GDP, import capacity, rates of investment, and things like that, at a range of different levels to show what countries you would start to include if you used those kinds of indicators to mark where you would act.

We do not expect that there will be any internationally agreed new list. What will happen is that you will continue to operate case by case, but as you get a growing awareness in the international community that has to address the question of this more extensive list of nations that need help and underline the kind of economic indicator that you would point to to draw that line, we think that through the IMF, the bank and the Paris Club we will have a stronger basis on which to move towards action in the months ahead.

**Senator Roblin:** You have a difficult task there because the statement that was made, as far as I can tell, is not restricted to ODA. It covers the waterfront any country—regardless of who the debt is owed to. So you have a real problem, because when you start talking about domestic savings, investment and import capacity, you have to sweep a lot of “big boys” into that net; so you will have to be careful. I do not envy your task, but I think that your case-by-case approach is probably the most practical way to go at it and I wish you luck.

**The Chairman:** Anything further, Senator Roblin?

**Senator Roblin:** Not at the moment.

**Mr. Hobson:** Perhaps I could report briefly on how the discussion went when the Prime Minister raised these things.

In looking at the record of what transpired in the two days or so, for those of us who work in this area, I think you could say that we were pleasantly surprised by the extent and the length of the exchange that took place on the problem of the poorest nations, on aid, and the range of questions that are of interest to the poorer nations of the world.

[Traduction]

aussi, il leur faut importer s'ils veulent investir dans la croissance. Si l'on précise le lien entre la faiblesse du PNB et de la capacité d'importation ainsi que des taux d'investissement, d'une part, et, d'autre part, le fardeau croissant des remboursements, on parvient à un nouvel éventail d'indicateurs qui dépassent les critères définissant les PMD, surtout si l'on aborde moins le problème sous l'angle de la collecte des créances que sous celui de l'assistance à la croissance économique. Nous essayons de faire cela en collaboration avec d'autres pays, mais cela nécessite une certaine discrétion; c'est pourquoi nous en sommes restés aux contacts officiels. Par ailleurs, cela revient également à mettre en relief la démarche conceptuelle adoptée pour les mesures spéciales destinées aux pays d'Afrique particulièrement démunis.

Nous avons beaucoup hésité à présenter une liste quelconque. La Banque mondiale, de son côté, a dressé une liste de 12 pays d'Afrique qui seraient, selon elle, les plus mal placés du point de vue du remboursement de la dette; mais ils se sont contentés d'additionner les créances. Quant à nous, nous avons adopté deux ou trois formules différentes, en établissant des seuils limites pour le PNB, la capacité d'importation, les taux d'investissement et d'autre chose du genre et nous les avons fait varier en fonction des catégories de pays que nous voulions établir.

Nous n'espérons pas voir la Communauté internationale s'entendre sur une nouvelle liste. On continuera donc de fonctionner au cas par cas; toutefois, à mesure que davantage de gens se rendront compte de la nécessité d'intervenir dans davantage de pays, et que l'on prendra conscience du genre d'indicateurs nécessaires à cette fin, nous pensons que le FMI, la Banque mondiale et le Club de Paris se doteront, dans les mois à venir, d'instruments d'intervention plus efficaces.

**Le sénateur Roblin:** Votre tâche est d'autant plus difficile que cette déclaration ne me semble pas limitée à l'APD, mais concerne, sauf erreur, l'ensemble des pays débiteurs. D'où la difficulté, parce que lorsqu'on prend en compte l'épargne intérieure, les investissements et la capacité d'importation, on finit par ratisser extrêmement large; c'est pourquoi il faut être prudent. Je ne vous envie guère, mais il me semble que votre politique du cas par cas représente la démarche la plus pratique. Quoi qu'il en soit, je vous souhaite bonne chance.

**Le président:** Vous n'avez rien à ajouter, sénateur Roblin?

**Le sénateur Roblin:** Pas pour le moment.

**M. Hobson:** Je pourrais peut-être vous faire un compte rendu des réactions auxquelles a donné lieu la déclaration du Premier ministre.

D'après les renseignements qu'ont pu obtenir les experts sur la teneur de ces deux journées de consultation, je crois que l'on peut dire que nous avons été agréablement surpris par la durée et la profondeur des échanges qui ont été consacrés aux problèmes de l'assistance aux pays les plus pauvres et les autres questions qui les touchent de près.



[Text]

Clearly, there is strong support from the British, French and Italians for moving more dramatically internationally to help to address these issues, and I would say that there is no opposition from anyone. The language of the communiqué specifically recognized the need for urgent special action in this area and tended to "push the ball" towards consultations that will be taking place in the Paris Club, the IMF and the bank in the weeks ahead with some expectation, hope and command that concrete packages be worked out within the next few months. They included a time frame to come up with agreed approaches within the year.

We think that that is quite a major step forward in the sense that the Prime Minister was able to carry the kinds of things ahead that he had intended to carry.

**Senator Grafstein:** Forgive me for being late. Some of this may have been covered by other members, but I am interested on the underlying philosophy in the staging of the forgiveness approach.

Assuming the forgiveness approach, is there any current thought, either through IMF or the intermediate bodies, about, for example, in East Africa, targeting funds through the EAC based on improvements on efficiency between, say, the EAC countries? In other words, is there a philosophic approach that says, "In terms of grants, yes, we will have a forgiveness program because they cannot afford it?" In terms of next-step investment, or next-step funding, or next-step donors, what is the next step?

This, to my mind, is "fire fighting." It is damage control to eradicate some intractable problems, but it does not put any cement on the bottom of it; it tends to be more of the same thing. From the Canadian government perspective do we have a philosophical approach in terms of our next level of funding to try to develop some parameters where we can be effective?

An example—it is not a good one—might be approaching the EAC as a body and saying, "We are prepared to do this at the next level of funding, but we want to see these groups of countries develop a growth economic approach as opposed to a fire-fighting approach." I am not sure if I am making myself clear or not, but I would like you to comment on that.

**The Chairman:** I think you are, Senator Grafstein. We have already had testimony that all future ODA assistance to these countries is to be way of grants and not of loans.

**Senator Grafstein:** I understand.

**The Chairman:** Your question is: What criteria will be used in making those grants in the future?

**Senator Grafstein:** Yes, and specifically, is there a philosophic approach? It is like the tax credit system gone awry, if you follow what I mean.

**The Chairman:** Who would like to tackle that?

[Traduction]

Il est clair que les Britanniques, les Français et les Italiens sont fermement convaincus de la nécessité d'intervenir énergiquement au niveau international; par ailleurs, on n'a pas constaté d'opposition marquée à cette tendance. Le communiqué reconnaît la nécessité d'une intervention urgente dans ce domaine et semble opter pour des consultations qui se tiendraient au sein du Club de Paris, du FMI et de la Banque mondiale au cours des prochaines semaines, consultations qui devraient donner lieu à l'élaboration de mesures concrètes au cours des prochains mois, d'autant qu'il existe un calendrier prévoyant la définition d'approches communes d'ici la fin de l'année.

Je crois qu'il s'agit là d'un progrès important, puisque le Premier ministre va pouvoir mettre en œuvre les mesures qu'il se proposait d'adopter.

**Le sénateur Grafstein:** Veuillez excuser mon retard. Il se peut que le sujet ait déjà été abordé par d'autres sénateurs, mais j'aimerais savoir quels sont les principes qui sous-tendent cette politique de remise de la dette.

J'aimerais savoir si, au sein du FMI ou des instances du même rôle, on envisage, pour prendre un exemple, de canaliser l'assistance financière en fonction des progrès accomplis par la Communauté de l'Afrique de l'Est? En d'autres termes, a-t-on défini un principe selon lequel, en raison de l'insolvabilité de ces pays, il fallait radier leurs dettes? Et où cela nous mène-t-il, quelle sera la prochaine étape?

À mon avis, on se contente d'écoper sans fermer les écoutilles, et le navire continue donc de faire eau de toute part. J'aimerais donc savoir si le gouvernement canadien a entrepris de définir certains paramètres qui garantiront l'efficacité de notre aide financière dans l'avenir?

Je prendrai un exemple, même s'il n'est pas très bon: nous pourrions dire aux représentants de la Communauté de l'Afrique de l'Est: «Nous envisageons telle ou telle initiative en matière de financement, mais pour cela, nous tenons à ce que soit élaborée une politique de croissance cohérente, plutôt que de se contenter d'aller d'une crise à l'autre». Je ne sais pas si vous m'avez compris, mais j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**Le président:** Je pense que l'on vous a compris, sénateur Grafstein, mais l'on nous a déjà indiqué que, dans l'avenir, la totalité de l'APD destinée à ces pays prendrait la forme de dons, et non pas de prêts.

**Le sénateur Grafstein:** Je vois.

**Le président:** Votre question est donc: Quel critère retiendra-t-on, dans l'avenir, pour l'octroi de dons à ces pays?

**Le sénateur Grafstein:** C'est cela, et j'aimerais que l'on m'explique les principes généraux de cette politique. C'est un peu comme le système des crédits d'impôt, qui a fait long feu, si vous voyez ce que je veux dire.

**Le président:** Qui se porte volontaire pour répondre à la question?

[Text]

**Mr. Racicot:** I can answer that. It is a complex situation because, no matter what Canada does, if other contributors do not follow the lead nothing much will happen.

Presently in the Sub-Sahara and Africa more than half of the countries are under some form of structural adjustment program with the IMF and the World Bank. This is supported by structural adjustment loans or other types of financial packages. So for countries that are undertaking these difficult policy adjustments, Canada's position is that we support that.

Second, we have to recognize that it is not easy to put together a package that is realistic in the particular country's situation. For instance, we have seen that Zambia has tried hard to change its policies and follow the new rules of that kind of adjustment. They had to stop doing it a few weeks ago because it was simply untenable.

Although we recognize that those policy packages are not perfect, it is the best thing that we have. It is Canadian policy to follow suit. In each country in which we are active we now try to see what we can do to support those policy changes.

Third, because in many cases the people who suffer most from these adjustments are the poorest of the poor, we have to look at how we can adjust some of our programs to at least remove some of the pressure on the poorest of the poor during the most difficult parts of these adjustments. We have been giving this particular issue a lot of consideration over the last year in particular, and it will continue.

**Senator Grafstein:** Is there, amongst the grantor nations aside from dealing from the dramatic emergency poverty situation such as was the case with Ethiopia a philosophic approach to target infrastructure investment or grants as opposed to project grants? Is the focus of an IMF plan towards improving infrastructure, transportation and communications to develop some sort of national marketplace in each of these countries, or is it still, as I have gathered from talking to people in Europe, the view that the nature of the grant depends upon the energy of the group that puts forward the proposal? Is it an approach based on an initiative and a particular viewpoint as opposed to a governmental or philosophic approach that a project will not be funded because the grantor nation may want to spend money on, say, a road grant, a water grant or a hydro electric grant? I am speaking of infrastructure investment as opposed to project investment.

That analysis was made to me when I was in Europe, both in London and Germany. It is that each of the funding groups are split between what government wants and individual groups want. A lot of money is, in effect, diverted into very useful standalone projects but, in cumulative terms, it is not making any impact.

**Mr. Racicot:** In the poor countries of Africa what you usually have is a joint effort by the IMF and the World Bank. The IMF will look after the macroeconomic management of the country such as the rate of exchange and money circulation, while the World Bank will look at it more on a longer term basis in terms of investment for recovery.

[Traduction]

**M. Racicot:** Je me jette à l'eau. La situation n'est guère simple, parce que si aucun pays n'emboîte le pas au Canada, nous risquons de faire chou blanc.

À l'heure actuelle, plus de la moitié des pays d'Afrique et d'Afrique australe en particulier bénéficient d'un programme d'adaptation structurelle en vertu d'accords avec le FMI et la Banque mondiale. À ce titre, ils reçoivent des prêts d'adaptation et d'autres formes d'assistance. Par conséquent, nous appuyons ces mesures pour les pays qui s'engagent à entreprendre cet effort d'adaptation.

En second lieu, il faut bien reconnaître qu'il n'est guère facile d'élaborer d'un ensemble de mesures réalistes pour tel ou tel pays. Prenons, par exemple, le cas de la Zambie: elle s'est efforcée de modifier ses politiques et de se plier aux règles du programme d'adaptation. Mais, il y a quelques semaines, elle a dû lâcher prise parce que c'était trop difficile.

Même si nous reconnaissons les imperfections de ces ensembles de mesures, nous n'avons rien de mieux à offrir. Aujourd'hui, dans tous les pays où nous intervenons, nous essayons d'appuyer ces changements d'orientation.

En troisième lieu, étant donné que dans bon nombre de cas, ce sont les plus pauvres parmi les pauvres qui en pâtissent, nous devons essayer de les aider à traverser les moments les plus difficiles de ces périodes d'adaptation. D'ailleurs, depuis l'an dernier, c'est l'une de nos préoccupations principales.

**Le sénateur Grafstein:** En dehors des interventions lors des situations dramatiques comme celle de l'Éthiopie, les pays donateurs ont-ils dégagé certains principes communs afin de canaliser les investissements ou les dons d'infrastructure, par opposition aux dons concernant des projets spécifiques? Est-ce que le FMI privilégie le renforcement des infrastructures, des transports et des communications afin de créer des marchés nationaux ou en est-on encore, d'après ce que j'ai pu comprendre lorsque j'ai consulté des experts européens, que les montants obtenus dépassent du talent de persuasion des groupes qui en font la proposition? La démarche est-elle basée sur une initiative, voire un point de vue particulier, par opposition à une décision qui serait prise en fonction d'une politique gouvernementale, ce qui amènerait parfois à refuser une subvention parce qu'elle était, au départ, destinée au réseau routier ou à un ouvrage hydro-électrique? J'essaye d'opposer les investissements d'infrastructure aux subventions spécifiques.

C'est en tout cas ce que je me suis laissé dire lorsque je me trouvais à Londres et en Allemagne, à savoir que les instances de financement sont partagées entre les désirs des gouvernements et ceux des partiliciers. On consacre donc des sommes importantes à des projets qui, pris individuellement, sont très utiles mais dont l'impact est limité, en raison de l'absence de concertation.

**M. Racicot:** Dans les pays pauvres de l'Afrique du Sud, on assiste généralement à un effort conjoint du FMI et de la Banque mondiale. Le FMI s'occupe de la gestion macro-économique du pays et de sujets tels que le taux de change ou la masse monétaire, tandis que la Banque mondiale s'intéresse au plus



[Text]

Presently, it is quite clear that in most of the African countries we tend not to invest in new infrastructure but rather in rehabilitation and maintenance of the existing infrastructure that is not maintained for lack of funds. Instead of building another 100 kilometres of road that they cannot maintain, it is better to rehabilitate the existing road.

In this regard, human resource development is extremely important. You have to have a package which will make these people learn how to maintain those roads. You must also have an overall management system so that they can manage the road sector in such a way that the people who can maintain them do, in fact, receive moneys and equipment to do so.

**Senator Grafstein:** Is there a shift in thinking along those lines?

**Mr. Racicot:** Very much so.

On the other hand, we are trying to devise more and more shortterm lines of credit for inputs into their economies that they will need in any event. If they need, say, tires, aluminum or paper, that is something we can provide on a quick basis and that can relieve pressure on their balance of payments.

**Mr. Copland:** There seemed to be another element to your question in terms of these regional organizations. I thought I should add one point, particularly since Senator Roblin is here.

The EAC is no longer. It is now defunct and that is probably because it was an organization that imposed regionalization.

There is a new form of regional cooperation coming along between the member countries in which they cooperate together by trying to have their economies more closely associated and their infrastructures more closely tied in and linked up with each other.

One, in particular, is in the southern African states around South Africa under SADCC. I suppose Senator Roblin can tell you more about that than I can at this stage. That is one of the more encouraging elements of what is going on in Africa these days.

**Senator Graftstein:** What does that mean?

**Mr. Copland:** That is the Southern Africa Developments Cooperation Conference.

**Senator Roblin:** It is a group of seven states, mostly on the periphery of South Africa, which banded together to strengthen their economic possibilities. The great virtue, as I see it, is that there is no infighting. Each state takes one particular area, such as roads or hydro electricity, and it becomes a specialist or lead in that area. We contributed to that quite substantially and I think it has been very effective.

What is particularly noticeable is that there is no bureaucracy. Bureaucracy is the natural African form of life. In terms of SADCC, they have about 3.5 people at their headquarters and they manage very well. I would give them good marks all

[Traduction]

long terme et aux perspectives de recouvrement des investissements.

Il est clair qu'à l'heure actuelle, nos investissements dans la plupart des pays d'Afrique ne visent pas à créer de nouvelles infrastructures mais plutôt à maintenir en l'état l'infrastructure actuelle, qui souffre d'une pénurie de fonds. Autrement dit, plutôt que d'allonger le réseau routier d'une centaine de kilomètres, on préfère remettre en état les routes existantes.

À ces propos, il est essentiel de valoriser les ressources humaines, par exemple d'enseigner aux bénéficiaires comment entretenir un réseau routier. Il faut également instaurer un système de gestion global, afin que le personnel d'entretien reçoivent, en temps voulu le matériel et les fonds nécessaires.

**Le sénateur Grafstein:** Les principes ont-ils récemment évolué, dans ce domaine?

**M. Racicot:** Énormément.

Par ailleurs, nous essayons de mettre au point des lignes de crédit à très brève échéance pour couvrir les besoins ponctuels de ces économies. Par exemple, s'ils ont besoin de pneus, ou d'aluminium, ou de papier, nous pouvons les leur fournir très rapidement et soulager ainsi leur balance des paiements.

**M. Copland:** Il me semble que votre question comportait un autre élément concernant ces organisations régionales. Je profite de la présence du sénateur Roblin pour vous en toucher un mot.

La CAE n'existe plus, et je crois que l'on peut attribuer sa disparition au fait qu'elle imposait la régionalisation.

Par contre, on voit se décider, entre les anciens pays membres, une nouvelle forme de coopération régionale, en ce sens qu'ils essaient de rapprocher leurs économies et d'augmenter la complémentarité de leur infrastructure.

Je pense en particulier aux États d'Afrique du Sud qui entourent l'État du même nom, aux termes du SADCC. Je pense que le sénateur Roblin en sait plus long que moi là-dessus; toujours est-il que c'est l'un des éléments les plus encourageants de la situation actuelle en Afrique.

**Le sénateur Grafstein:** Qu'est-ce que le SADCC?

**M. Copland:** C'est la Southern Africa developments Cooperation Conference, la Conférence sur la coopération pour le développement en Afrique du Sud.

**Le sénateur Roblin:** Il s'agit d'un groupe de sept États, dont la plupart se trouvent à la périphérie de l'Afrique du Sud et qui ont décidé de regrouper leur force dans le domaine économique. Pour moi, le grand avantage de la SADCC tient au fait qu'il n'y a pas de querelles intestines, car chacun des États-membres se charge d'un domaine particulier, tel que le réseau routier ou l'hydroélectricité, ce qui lui permet de se spécialiser. Nous avons apporté une contribution substantielle à ce processus, avec, je crois, de bons résultats.

Cette initiative se distingue par le fait qu'elle ne s'empêtre pas dans la bureaucratie, fléau qui sévit dans toute l'Afrique. Il y a en tout et pour tout un personnel de trois à quatre personnes au siège de la SADCC, et ils s'en sortent très bien. Je suis

[Text]

the way through and I think the money we spend there is well spent.

**The Chairman:** I keep using a figure of \$700 million. Or is it \$700 million or \$750 million in terms of the moratorium?

**Mr. Copland:** \$600 million is the amount of the total debt, and the interest and principal that would have come due during the period of the moratorium, would amount to \$57 million.

**The Chairman:** I believe that in our report on the Third World debt we used a figure of \$700 million in terms of the suspended payment or to provide a moratorium.

**Mr. Hobson:** It is a total, over the whole period, of only \$250 million. I think the number you are referring to might be inclusive of what we have already written off or the LLDCs, but I am not too sure.

**The Chairman:** The figure that was used in the press and which, indeed, is in the minds of people in Canada is around \$700 million. Are members of the committee familiar with the ballpark figure of \$700 million?

**The Committee Research Assistant, Parliamentary Centre:** The amount owed by the 15 countries is cited at \$700 million, and the amount that would be forgiven over the 15-year period would be \$250 million.

**Mr. Hobson:** That is my understanding.

**The Chairman:** So I am correct that \$700 million was the figure that was used at the time.

**Mr. Copland:** That may have included the nonODA debt, but the ODA debt is only \$600 million.

**Mr. Fortin:** The moratorium numbers related strictly to the ODA debt. There was never a question of including commercial debt.

**The Chairman:** Whether it is \$600 million or \$700 million is not that important. In the public's minds, it is the view that Canada has suspended payment or, in effect, forgiven around \$700 million. It certainly covers everything other than the commercial debt of those particular countries.

I have another question to ask which, I suppose, is best asked of Mr. Fortin. I will continue using the figure of \$700 million because it relates to this in my mind. Is the moratorium debt shown somewhere on the books of the Canadian government as an asset? In other words, if it were simply written off tomorrow morning, what would happen to the government's books?

**Mr. Fortin:** The ODA debt, carried on average, the following terms: 0 interest; 10 years of grace; and 50 years of repayment. These terms are highly concessional, that is, in terms of what they represent as an asset, it is extremely low. It was the practice of carrying the present value of these debts on the books. The amounts were much smaller than the nominal amounts that were outstanding.

Because of a change in the accounting procedures of the government, there was a retroactive change whereby this was

[Traduction]

prêt à ne leur donner que des bons points et à dire qu'il s'agit d'argent très bien placé.

**Le président:** Je continue de parler de 700 millions de dollars, mais j'aimerais savoir si le moratoire porte sur 700 ou sur 750 millions de dollars?

**M. Copland:** La dette totale représente 600 millions de dollars, quant à l'intérêt et au principal venant à échéance durant la période du moratoire, leur montant serait de 57 millions de dollars.

**Le président:** Je crois que dans notre rapport sur le tiers monde, nous parlons de 700 millions de dollars de paiements suspendus ou assujettis à un moratoire.

**M. Hobson:** Pour l'ensemble de la période, le chiffre total n'est que de 250 millions de dollars. Peut-être le chiffre que vous citez comprend-il les montants que nous avons déjà radiés, ou les PMD, mais je n'en suis pas sûr.

**Le président:** Le montant cité par la presse, et auquel la plupart des gens se réfèrent au Canada, est de l'ordre de 700 millions de dollars. Est-ce que les membres du comité ont également entendu citer ce chiffre?

**L'adjoint de recherche du comité, Centre parlementaire:** Le chiffre cité pour la dette des 15 pays est de 700 millions de dollars, et le montant de la dette remise, sur une période de 15 ans, serait de 250 millions de dollars.

**M. Hobson:** Je pense que c'est bien cela.

**Le président:** Par conséquent, ai-je raison de dire que l'on avait cité le chiffre de 700 millions de dollars?

**M. Copland:** Ce chiffre comprenait peut-être la dette ne relevant pas de l'APD, mais la dette APD n'est que de 600 millions de dollars.

**M. Fortin:** Les chiffres relatifs au moratoire portaient exclusivement sur la dette APD, et il n'était pas question d'y inclure la dette commerciale.

**Le président:** Bon, que ce soit 600 ou 700 millions de dollars, il n'y a pas là une grosse différence, en tout cas, l'opinion considère que le Canada a renoncé au remboursement de 700 millions de dollars. cela englobe certainement tout ce qui ne relève pas de la dette commerciale des pays en cause.

Je voudrais poser une autre question, à M. Fortin cette fois-ci. Je continuerai, pour cela, de citer le chiffre de 700 millions de dollars. Est-ce que, dans les livres du gouvernement canadien, ce chiffre est considéré comme un actif? En d'autres termes, si on devait le radier demain matin, qu'inscrirait-on dans les registres comptables du gouvernement?

**M. Fortin:** En moyenne, la dette APD comporte les conditions suivantes: pas d'intérêt; 10 années de délai de grâce; période de remboursement de 50 ans. Ce sont des conditions tout à fait privilégiées, si bien que le montant de l'actif correspond est extrêmement faible. On avait coutume de reporter la valeur courante de ces dettes dans les registres, ce qui donnait des montants nettement inférieurs aux impayés.

Par suite des changements dans les méthodes de comptabilité du gouvernement, on a éliminé rétroactivement ces inscrip-



## [Text]

eliminated from the books. It was, therefore, no longer considered to be an asset. As you cancel this type of debt, which was on highly concessional terms, or when you produce a moratorium, it has no impact on the budgetary position of the government. The government does not register an increase in its deficit.

**The Chairman:** So we are not pretending, as a nation, that this is some sort of an asset that we are going to collect. Is that correct?

**Mr. Fortin:** That is correct.

**The Chairman:** You quite correctly say, no interest and principal for 50 years. That is basically the same as a grant when you allow for inflation and other factors. In addition, you put a moratorium on it. Really, to all intents and purposes, it has been written off. Do not answer the question, I am simply saying that, as far as I am concerned, it is written off.

The evidence today has been most helpful to me, as I am sure it has been to all of our members.

In terms of our total noncommercial ODA debt, sovereign debt, to subSahara African countries, we have dealt with it all in the moratorium and what we have written off.

**Mr. Racicot:** According to your definition, as far as ODA is concerned, yes.

**Mr. Fortin:** You are referring to the subSahara area. The total outstanding ODA debt throughout the world, which is on the books of CIDA, is a multiple of the \$700 million. It is close to \$3 billion

**The Chairman:** We are only dealing with Africa which is a more serious problem than that in other parts of the world although, heaven knows, their problems are serious enough.

I might just make the comment that, if every other country dealt with sovereign subSahara African debt in the same way as Canada has to date, they would be, basically, debt free, apart from what might be owed to the banks, is that correct?

**Mr. Racicot:** That is true of the ODA debt. Canada does not have a significant amount tied up in commercial transactions. However, other countries such as the United States or France do have ODA type debts but they also have commercial type debts which form a major part of those figures I mentioned.

In terms of Zaire, for instance, part of that debt is held by Belgium and it is a commercial type debt. Zaire buys Boeing 747s and all sorts of other types of extremely expensive equipment for which they are expected to pay.

Although a moratorium on their ODA debt would be helpful, it would not completely resolve the problem and, for some countries, a large part of the problem would still remain.

**Mr. Fortin:** I can provide you with figures on this question. The total debt outstanding and disbursed to the subSahara countries was, according to the World Bank, \$65 billion in 1985. This is divided to the tune of 42.3 for official creditors,

## [Traduction]

tions, si bien qu'elles n'étaient plus considérées comme des actifs. La radiation de ces créances à des conditions tout à fait exceptionnelles, ou l'instauration d'un moratoire n'a pas d'incidences sur la situation budgétaire du gouvernement et ne crée aucun déficit.

**Le président:** Par conséquent, la comptabilité nationale ne fait pas semblant d'y voir une créance que nous allons recouvrer, n'est-ce pas?

**M. Fortin:** Vous avez raison.

**Le président:** Vous dites, à juste titre, qu'il s'agit de prêts sans intérêt et remboursables sur une période de 50 ans. Compte tenu de l'inflation et d'autres facteurs, on peut dire qu'il s'agit d'un don. Or, vous y ajoutez un moratoire, si bien qu'à toutes fins pratiques, il s'agit d'une radiation. Je ne vous demande pas de répondre, je déclare simplement que pour moi, il s'agit purement et simplement d'une radiation.

Votre témoignage m'a été des plus utiles, et je suis sûr qu'il l'a été pour tous les membres du comité.

En ce qui concerne l'ensemble de nos créances au titre de l'APD aux pays d'Afrique australe, nous en avons disposé sous forme de moratoire.

**M. Racicot:** Si l'on s'en tient à votre définition, c'est exact pour l'APD.

**M. Fortin:** Vous parlez de l'Afrique australe. Je précise que le total de la dette impayée au titre de l'APD, inscrite dans les registres de l'ACDI, représente bien plus de 700 millions, puisqu'elle avoisine 3 milliards de dollars.

**Le président:** Oui, mais nous parlons pour l'instant de l'Afrique, qui représente un problème plus grave, même si nous savons que dans les autres parties du monde, les choses ne sont guère brillantes.

J'aimerais simplement dire que si la Communauté internationale suivait l'exemple du Canada, les pays d'Afrique du Sud ne devraient pratiquement plus rien, en dehors de leurs dettes auprès des banques, n'est-ce pas?

**M. Racicot:** C'est vrai, pour la dette APD. Quant aux transactions commerciales, le Canada n'y a pas mobilisé des montants considérables. Toutefois, d'autres pays, comme les États-Unis ou la France, ont non seulement une dette APD mais aussi une dette commerciale, qui représente le plus gros des chiffres que j'ai mentionnés.

En ce qui concerne le Zaïre, par exemple une partie des créances sont détenues par la Belgique, et il s'agit de créances commerciales. Il faut dire que le Zaïre achète des Boeing 747 et toutes sortes d'équipements extrêmement coûteux, qu'il est censé payer.

Même si un moratoire sur la dette APD serait utile, cela ne résoudrait pas entièrement le problème; je dirais même que pour certains pays, il ne s'agirait que d'une solution partielle.

**M. Fortin:** J'ai ici les chiffres concernant ce problème. D'après la Banque mondiale, le total des impayés représentait en 1985, pour les pays d'Afrique australe, 65 milliards de dollars, répartis de la façon suivante: 42.3 milliards de dollars pour les créanciers officiels, c'est-à-dire les créanciers bilaté-

[Text]

that is, the bilateral creditors as well as the multilateral institutions such as the IMF and the World Bank.

Private creditors had claims on these countries for an amount of \$25.5 billion U.S. of which \$18 billion was borrowed on the financial markets. Some countries in the sub-Saharan area have borrowed quite extensively from banks, particularly Nigeria which is a very large country. The portion owed to bilateral creditors is \$25.5 billion. A big chunk of that amount is based on commercial terms, with a fraction of it coming under ODA. Again, the average terms under ODA vary considerably. Canada probably has the most generous terms, which are 0-10-50, while some other countries may have 5-10-20, the grant element being much lower. So even if we moved aggressively on the bilateral creditors under ODA, there would still remain a large outstanding debt.

**Senator Grafstein:** With regard to your mathematics, you mentioned \$68 billion. Of that, \$25 billion is nonsovereign and \$18 billion is commercial, giving a balance of \$43 billion. Does that amount constitute the sovereign loans, because you then said that they were \$25.5 billion?

**Mr. Fortin:** The total outstanding is \$65 billion. These are official creditors, including bilateral creditors and the multilateral institutions, such as the International Monetary Fund and the World Bank, which have a total of \$42 billion outstanding.

**Senator Grafstein:** But I thought that the chairman's major question was: How much is pure sovereign loan? In other words, what percentage of the total is direct sovereign loan funding? Is it \$25 billion and \$25 billion? That cannot be right.

**Mr. Fortin:** The \$25.5 billion would be the credits and loans extended by bilateral creditors or donors to sovereign countries.

**Senator Grafstein:** I do not mean to intrude on the chairman's line of questioning, but I take it that the chairman's point is that even if this chunk were disposed of in the same aggressive way as what Canada did, it would mean a substantial reduction in terms of the debt-equity ratio. Let us go back to your analysis on percentage of debt. I am referring to the indices of debt burden and so on in the sub-Saharan and South African areas. It says that debt payments as a percentage of exports of goods was 18 per cent in 1985 and that it has moved up to 29 per cent. That is still below the Latin American countries, the low income countries and the others. If you took \$25 billion out of that amount, it would be a substantial relief in terms of the debt-equity ratio.

**The Chairman:** Yes, if everybody did what Canada has done.

**Mr. Fortin:** Not exactly. This \$25.5 billion, as I mentioned before, includes very large amounts of commercial debt.

[Traduction]

raux mais aussi les institutions multilatérales telles que le FMI et la Banque mondiale.

Quant aux créances privées, elles représentaient 25.5 milliards de dollars US, dont 18 milliards avaient été levés sur les marchés financiers. Certains pays d'Afrique australe ont emprunté des sommes considérables auprès des banques, notamment le Nigéria qui est un grand pays. Les créances bilatérales sont de 25.5 milliards de dollars, dont une bonne partie relève de conditions commerciales, et une fraction seulement dépend de l'APD, dont les conditions sont généralement très différentes. C'est sans doute le Canada qui offre les conditions les plus généreuses, c'est-à-dire 0-10-50, alors que d'autres pays peuvent offrir 5-10-20, l'aspect don étant nettement inférieur. Par conséquent, même si nous intervenions énergiquement au niveau des créanciers bilatéraux aux termes de l'APD, la dette impayée demeurerait considérable.

**Le sénateur Grafstein:** Pour revenir à vos calculs, vous avez dit 68 milliards au total, dont 25 milliards à titre privé et 18 milliards pour les dettes commerciales, soit un solde de 43 milliards de dollars. Est-ce que cela représente les dettes nationales, alors que vous aviez parlé de 25.5 milliards de dollars?

**M. Fortin:** Le montant des impayés est de 65 milliards de dollars. Il s'agit là des créanciers officiels, dont les créanciers bilatéraux et les institutions multilatérales, comme le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, qui représentent un total de 42 milliards d'impayés.

**Le sénateur Grafstein:** Mais j'avais cru comprendre que le président cherchait surtout à savoir quel était le montant des dettes strictement nationales, en d'autres termes, quel est le pourcentage représenté, dans ce total, par le financement direct de la dette nationale? S'agit-il de 25 milliards plus 25 milliards? Les comptes ne sont pas ronds.

**M. Fortin:** Les 25.5 milliards de dollars représentent les crédits et les prêts accordés par les créanciers bilatéraux ou les donateurs aux différents états.

**Le sénateur Grafstein:** Je ne voudrais pas empiéter sur les questions posées par le président, mais j'interprète néanmoins sa pensée comme étant que même si l'on se débarrassait de cette portion aussi énergiquement que le fait le Canada, on parviendrait à une réduction sensible du coefficient dette-fonds propres. Revenons à notre analyse du pourcentage de la dette, c'est-à-dire les coefficients d'endettement et autres facteurs dans les pays d'Afrique australe. On dit que les remboursements, calculés en pourcentage de l'exportation de biens, représentaient 18 p. 100 en 1985, mais qu'ils étaient passés à 29 p. 100. On est toujours en-dessous des pays d'Amérique latine, des pays à faible revenu et d'autres pays. Si vous retirez 25 milliards, vous aurez considérablement rééquilibré le coefficient dette-fonds propres.

**Le président:** À condition que les autres pays emboîtent le pas au Canada.

**M. Fortin:** Pas exactement. Comme je le disais tout à l'heure, ces 25.5 milliards de dollars englobent des montants considérables de dettes commerciales.



[Text]

**The Chairman:** That may be the problem. Belgium and some of these countries have a higher percentage of their sovereign debt classified as being of a commercial nature.

**Senator Grafstein:** I understand that France also lumps in all its responses, which includes huge infrastructure loans and things like that to their former colonies. Let us subtract those amounts and talk about those loans that are, in effect, Canada-like loans, which are sovereign loans for granting or funding purposes. What percentage of the \$65 billion would this area involve?

**Mr. Fortin:** I guess that it would be about half of the \$25 billion, maybe less. Let us say as a guess that it is \$12 billion.

**Senator Grafstein:** It is still substantial in percentage terms. It amounts to, at least, a 25 per cent reduction in terms of the total. It is a big number.

**Mr. Fortin:** This is correct. Many of the donor countries have provided their aid on not so generous terms. So they would have to take a big loss in interest.

**The Chairman:** What are the obligations of sub-Saharan and African countries to private Canadian banks? I know that these figures are probably hard to come by, but you may have a rough idea. For instance, in 1986 the Inspector General of Banks designated 34 countries as being problem debt countries and as a result banks were to provision an increased amount, from 18 per cent to 20 per cent, of the loans to those countries. Included in that list were Liberia, Madagascar, Malawi, Nigeria, Sénégal, Sudan, Togo, Zaïre and Zambia. Do you have any idea of the amount of Canadian bank debt in this area?

**Mr. Fortin:** The fact that these countries are on the list is not necessarily an indication that Canadian banks are involved. This list is derived from a very simple criterion. That is that all countries that had to reschedule their sovereign debt in the past five years were automatically included on the list. If the banks have made loans to these countries and if they intend to make loans to these countries, the provisioning rules published by the Inspector General would apply. That is the first point. On the second point, I would not care to comment on the actual amounts involved, because these numbers are not usually publicly available.

**The Chairman:** I understand that they are not published by the banks. At least, they are pretty well disguised in their annual reports. However, even though the numbers are not public, I have always assumed that the Inspector General of Banks knows the numbers.

**Mr. Fortin:** I would say that the amounts are very small.

**The Chairman:** Let us leave sub-Saharan Africa for a moment. As we are dealing this morning with Africa, perhaps in the charts that you will give us, you can include the northern tier African States and their amounts of ODA debt, because it is not included in the moratorium. I specifically mention Egypt here because, while other northern tier African

[Traduction]

**Le président:** C'est peut-être là la difficulté. La Belgique, et certains autres pays classent une bonne partie de leurs créances commerciales au titre des créances nationales.

**Le sénateur Grafstein:** Je crois que la France regroupe également ses prêts sous cette catégorie, qui comprend des subventions d'infrastructures souvent énormes, par exemple, à ses anciennes colonies. Essayons de faire abstraction de ces montants et de parler des prêts qui peuvent être assimilés aux prêts consentis par le Canada, à savoir des prêts nationaux destinés au financement. Quel pourcentage de 65 milliards en question cela représenterait-il?

**M. Fortin:** Je crois que cela représenterait environ la moitié des 25 milliards en question, soit, grosso modo, une douzaine de milliards.

**Le sénateur Grafstein:** En pourcentage, c'est loin d'être négligeable, puisqu'il s'agit d'une réduction d'au moins 25 p. 100 par rapport au total.

**M. Fortin:** En effet. Bon nombre de pays n'ont pas offert de conditions aussi généreuses, et ils y perdraient beaucoup sous forme d'intérêts.

**Le président:** Quelles sont les obligations des pays d'Afrique australe et d'Afrique en général à l'égard des banques privées canadiennes? Je sais qu'il n'est pas facile d'obtenir ce genre de chiffres, mais vous en avez peut-être une idée approximative. Par exemple, en 1986, l'Inspecteur général des banques a déclaré que 34 pays présentaient des problèmes de solvabilité et que, par conséquent, la provision détenue par les banques devait passer de 18 à 20 p. 100, en cas de prêts. Cette liste comprenait, entre autres, le Libéria, Madagascar, le Malawi, le Nigéria, le Sénégal, le Soudan, le Togo, le Zaïre et la Zambie. Savez-vous quels sont les créances des banques canadiennes dans ce domaine?

**M. Fortin:** Le fait que ces pays figurent sur cette liste ne signifie pas nécessairement que les banques canadiennes soient impliquées, car la liste est établie en fonction d'un critère extrêmement simple: il s'agit de tous les pays qui ont dû opérer un rééchelonnement de leurs dettes nationales au cours des 5 dernières années. Par conséquent, si les banques ont consenti ou entendent consentir des prêts à ces pays, elles devront appliquer les règles édictées par l'Inspecteur général. En second lieu; j'aime mieux ne pas me prononcer sur les montants en cause, car ces chiffres ne sont généralement pas rendus publics.

**Le président:** Je sais que les banques ne les publient pas, ou tout au moins, qu'elles les font imprimer en tout petits caractères dans leurs rapports annuels. J'imagine toutefois que l'Inspecteur général des banques en connaît le montant.

**M. Fortin:** Je dirais qu'il s'agit de montants tout à fait minimes.

**Le président:** Mettons pour un instant l'Afrique australe de côté. Étant donné que nous parlons ce matin de l'Afrique, peut-être pourriez-vous inclure dans le diagramme que vous allez nous communiquer les chiffres concernant les pays d'Afrique situés au-dessus de l'Équateur et le montant d'APD qui leur est applicable, puisqu'il n'est pas incorporé au mora-

[Text]

countries may be able to service their debt in more manageable proportions or numbers than Egypt, I believe Egypt's total debt is something like \$40 billion. I cannot see the Egyptian economy possibly servicing such an amount, and I am wondering how much we are exposed there.

**Mr. Fortin:** I was in Paris last month for the Paris Club rescheduling of Egyptian debts, and the amount you mentioned is very close to the correct amount. I think the amount is between \$35 billion and \$40 billion. With regard to Canada's exposure, I shall let my colleagues from CIDA give you the breakdown on their loans, but the total exposure for Canada is over \$600 million U.S.

**The Chairman:** Would that include private banks?

**Mr. Fortin:** No, just official Canadian claims.

**The Chairman:** Including commercial?

**Mr. Fortin:** That is, claims by the EDC as well as the Canadian Wheat Board.

**The Chairman:** Which means that Canada has more claims against Egypt than all the other countries together that we have been talking about this morning.

**Mr. Fortin:** In addition, CIDA has loaned money to Egypt, and my colleagues may wish to comment if they have any figures.

**Mr. Copland:** I do not have the figures for Egypt at hand, but I would be very surprised if the total outstanding ODA loans to Egypt exceeded \$150 million. We have not been involved in the ODA program in Egypt for very long. It began in the late 70s, and our disbursements in ODA loans have not been exceedingly high.

**The Chairman:** But if they are recent, they would be grants, not loans?

**Mr. Copland:** Since 1986, yes.

**The Chairman:** But you do not mean that recent?

**Mr. Copland:** No, after the program started.

**Mr. Racicot:** After Camp David.

**Mr. Fortin:** So total Canadian Government agency claims on Egypt would total about \$800 million.

**The Chairman:** Yes, \$600 million plus \$150 million.

**Senator Macquarrie:** Mr. Chairman, what took place after Camp David?

**The Chairman:** Before Camp David we were not offering aid to Egypt.

**Mr. Racicot:** It began in about 1978 or 1979, and by the time we got the wheels rolling, it was 1981 or 1982 before we started spending money.

[Traduction]

toire. Je pense en particulier à l'Égypte, car en dépit du fait que d'autres pays africains situés au-dessus de l'Équateur sont peut-être mieux en mesure de rembourser leurs dettes, je crois que celles de l'Égypte représentent près de 40 milliards de dollars. Je ne vois pas comment l'économie égyptienne pourrait faire face à un tel montant et je me demande quels sont nos encours dans ce domaine.

**M. Fortin:** J'ai assisté, le mois dernier, à la réunion du Club de Paris consacrée au rééchelonnement de la dette égyptienne et votre chiffre est très proche de la réalité. Je crois qu'on navigue entre 35 et 40 milliards de dollars. Quant aux encours canadiens, je vais laisser mes collègues de l'ACDI vous en donner la ventilation; toujours est-il que le total des encours canadiens est de 600 millions de dollars US.

**Le président:** Est-ce que cela comprend les prêts consentis par les banques privées?

**M. Fortin:** Non, il ne s'agit que des créances détenues par les pouvoirs publics.

**Le président:** Donc les prêts commerciaux?

**M. Fortin:** Je veux dire les créances de la SDE et de la Commission canadienne du blé.

**Le président:** Cela veut dire que le Canada a davantage de créances auprès de l'Égypte qu'envers tous les autres pays dont nous avons parlé ce matin.

**M. Fortin:** En outre, l'ACDI a prêté de l'argent à l'Égypte, et peut-être mes collègues souhaitent-ils préciser les chiffres.

**M. Copland:** Je n'ai pas les chiffres concernant l'Égypte sous la main, mais je serais surpris que les montants impayés au titre de l'APD dépassent 150 millions de dollars. Voilà bien longtemps que nous n'avons pas eu de programmes APD pour l'Égypte. Ces programmes ont commencé vers la fin des années 70, et nous n'y avons pas consacré de sommes trop importantes.

**Le président:** Mais s'il s'agit d'une aide récente, elle aura pris la forme de dons, et non de prêts, n'est-ce pas?

**M. Copland:** Depuis 1986, effectivement.

**Le président:** Mais pas si récemment que cela?

**M. Copland:** Simplement depuis le lancement du programme.

**M. Racicot:** C'est-à-dire après Camp David.

**M. Fortin:** Par conséquent, le total des créances du gouvernement canadien à l'égard de l'Égypte serait de l'ordre de 800 millions de dollars.

**Le président:** C'est cela, 600 millions plus 150 millions.

**Le sénateur Macquarrie:** Monsieur le président, pourriez-vous nous préciser quel est le changement survenu depuis Camp David?

**Le président:** Jusque-là, nous n'offrions pas d'aide à l'Égypte.

**M. Racicot:** Nous avons commencé en 1978 ou en 1979, et compte tenu du délai de mise en route, il a fallu attendre 1981



[Text]

**Senator Grafstein:** It is clear that anybody examining, for example Egypt, with a GNP of minus three—

**The Chairman:** How could you have minus GNP?

**Senator Grafstein:** In other words, it is negative growth. Clearly, if one looked at that in terms of a balance sheet and applied the same parameters as we do to commercial loans, as businessmen and as responsible parliamentarians, we would insist that there be a drastic write-down or writeoffs of these particular loans. Has the Auditor General looked at these loans that are off the balance sheet and come to the conclusion that, for all intents and purposes,—never mind how we as a government treat them—they should really be written off, because there is no realistic expectation in the foreseeable future that interest payments, if there are any, or debt payments, if there are any, can be made? Have we ever taken that approach to cleaning up our balance sheet? Never mind what we subsequently do as a nation to write them off. Essentially, this bill is an accounting bill. The bottom paragraph really says, “We are going to write-off this debt.” On the one hand, this bill is an act of generosity. On the otherhand, one could argue that it is not an act of generosity, that it is an act of common business accounting sense and parliamentary accountability for taxpayers dollars. Would you care to comment about the approach of the Auditor General to these loans?

**Mr. Fortin:** Indeed, the Auditor General raised a question in last year's public accounts. He entered a reservation in connection with Canadian Wheat Board claims on loans to a number of countries, arguing that the collectability of the debts was in question. The government's response to the Auditor General, which was transmitted through the Comptroller General, is that these are sovereign risk countries, that Canada as a country is not a commercial institution like the commercial banks and, therefore, the Government of Canada can take a much longer term view of these things and that through rescheduling exercises of the type that has taken place in the Paris Club and through other forms of financial support involving, for example, the IMF and the World Bank, we are confident that these countries will eventually repay their debt, however protracted the delays may be. This is certainly the view of the government in the case of the countries which have a higher per capita income.

What we are doing today is dealing with countries of a fairly different nature; that is, the least developed countries, and the cancellation of the debt is more in terms of recognition of their very low level of development and the fact that foreign assistance should be provided on a grant basis rather than on semi-commercial terms.

**The Chairman:** For the record, I do not like to use expressions that are too facetious, but it is a bit the same smoke and mirrors as the private banking system is using.

[Traduction]

ou 1982 pour que les premiers crédits soient effectivement débloqués.

**Le sénateur Grafstein:** Il est évident que lorsqu'on étudie le cas de l'Égypte, avec un PNB de moins trois . . .

**Le président:** Comment peut-on avoir un PNB de moins trois?

**Le sénateur Grafstein:** Il s'agit de ce que l'on appelle la croissance négative. Il est évident que si l'on appliquait à la situation les critères en vigueur pour les prêts commerciaux, c'est-à-dire l'examen du bilan, et si nous voulions nous comporter à la fois en hommes d'affaires et en parlementaires responsables, nous exigerions une réduction draconienne de ces prêts, voire leur radiation. Est-ce que le Vérificateur général a étudié ces prêts, dont le déséquilibre est tel qu'à toutes fins pratiques—et d'ailleurs indépendamment du choix que fera le gouvernement, il faudrait les radier, car il serait irréaliste de s'attendre à un remboursement quelconque, qu'il s'agisse de l'intérêt ou du principal? Avons-nous pris les dispositions voulues pour les gommer de notre bilan? Peu importe la façon dont le pays s'y prendra pour équilibrer ensuite ses comptes. Le projet de loi qu'on nous présente est un projet de loi compatible et, dans le dernier paragraphe, on dit que nous allons radier cette dette. Nous voyons donc, que d'un côté, le projet de loi constitue un acte de générosité, mais on pourrait aussi prétendre que ce n'est pas le cas, et qu'il s'agit simplement de faire preuve de bon sens et de responsabilité parlementaire envers les deniers publics. J'aimerais que vous répondiez à ma question concernant le traitement réservé à ces prêts par le Vérificateur général.

**M. Fortin:** Le Vérificateur a effectivement soulevé cette question dans les comptes publics de l'an dernier. Il a émis une réserve concernant les prêts consentis par la Commission canadienne du blé à un certain nombre de pays, en raison des risques d'insolvabilité. Le gouvernement a fait répondre au Vérificateur général, par le truchement du Contrôleur général, qu'il s'agit de dettes contractées par des États, que notre pays n'est pas une institution commerciale assimilable à une banque privée et que par conséquent, le gouvernement peut considérer cette question selon une perspective à plus long terme, grâce notamment aux opérations de rééchelonnement semblables à celles auxquelles s'est livré le Club de Paris, et grâce à d'autres mesures d'assistance financière telles que les interventions du FMI et de la Banque mondiale; c'est pourquoi le gouvernement demeure convaincu que ces pays finiront par rembourser leurs dettes, même si les échéances doivent en être considérablement différées. C'est en tout cas le point de vue du gouvernement pour les pays disposant d'un revenu plus élevé par habitant.

Aujourd'hui, nous nous penchons sur des pays dont le cas est sensiblement différent; il s'agit des pays les moins développés et la remise de la dette constitue avant tout une reconnaissance de leur très faible niveau de développement; il en va de même pour le principe d'une assistance étrangère sous forme de dons plutôt que dans des conditions semi-commerciales.

**Le président:** Au risque de faire de l'humour mal à propos, je dirais que cela ressemble fort au jeu de miroirs-écrans qu'utilisent les banques privées.

[Text]

**Senator Grafstein:** It is the Baker plan with a vengeance. Where is Mr. Eberhardt when we need him? He was here; he was right.

**The Chairman:** If we wait a sufficient number of years and have ongoing inflation at 4 or 5 per cent, Senator Grafstein, it will all eventually run out of the bottom of the bucket.

**Senator Grafstein:** I have heard about that, Mr. Chairman. I have also heard about the economic "black hole".

**The Chairman:** We will now come to the bill. If we could just run through it quickly, I have very few questions relative to it.

Although we ought to come back at the end to the title, perhaps we could deal with it now. The title of the bill is:

*Forgiveness of Certain Official Development Assistance Debts Act.*

I might say to the representative from the Department of Finance that, some years from now, if I wanted to look up in the Statutes of Canada where the forgiveness of debt to Africa generally could be found, let alone to Togo and the East African Community and so on, I do not know how I would ever locate it because that title could apply to 20 different bills of this nature that might come forward over the years.

**Mr. Copland:** Perhaps the long title would explain it, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You are right, as far as the long title is concerned. However, section 1 says:

This Act may be cited as—

When you go to the cite pages, that is what you find.

**Mr. Fortin:** This is a practice which I believe is usually followed by the Department of Justice in drafting such bills. In other words, in the case of bills with very long titles, they always have a shorter title.

**The Chairman:** I certainly will not suggest that we hold the bill up on this account, but I would think that even a short title might be:

Forgiveness of Official Debt to Certain African Countries Or to Togo, Mauritania and the East African Community. In other words, something through which a researcher could locate this particular bill. If you went through the Statutes of Canada five years from now and saw that title, you could not know within a country mile what this bill related to. Therefore I would certainly have that as a criticism as a lawyer if, for some obscure reason, I wanted to find it in the Statutes of Canada one day.

**Senator Grafstein:** I had intended to raise the second part of that point, Mr. Chairman. The second part is that the bill only deals with the first part of the bill and not the second part of the bill. In other words, the bill is in two parts: One of forgiveness and the second is the writeoff. If you look at clauses 2 to 4, all the bill talks about is forgiveness. It does not talk about the key section in the accounts, which is the writeoff.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** En fait, c'est le plan Baker, mais encore plus rigoureux. Où est M. Eberhardt, lorsque nous avons besoin de lui? C'est lui qui avait raison.

**Le président:** Sénateur Grafstein, si nous attendons un nombre suffisant d'années, avec un taux d'inflation de 4 ou 5 p. 100, la dette va s'amenuiser et s'éteindre d'elle-même.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai entendu parlé de cela, monsieur le président. J'ai également entendu parlé du «Pot-au-noir» économique.

**Le président:** Venons-en à présent au projet de loi. J'aimerais que nous le passions rapidement en revue, ce qui me permettra de poser quelques questions.

Même si nous sommes censés traiter du titre en dernier lieu, j'aime autant que nous le fassions tout de suite. Le titre du projet de loi est donc:

Loi sur la remise de certaines dettes liées à l'aide publique au développement.

Je dois dire aux représentants du ministère des Finances que si, d'ici quelques années, il me prenait la fantaisie de consulter des statuts du Canada pour y trouver la Loi sur la remise de la dette à l'Afrique en général, sans parler du Togo et de la Communauté de l'Afrique de l'Est, par exemple, je crois que je ne saurais pas où donner de la tête, car ce titre pourrait s'appliquer à vingt projets de loi différents de même nature.

**M. Copland:** Il s'agit là du titre abrégé, monsieur le président; peut-être le titre entier serait-il plus explicite.

**Le président:** Vous avez raison, s'agissant du titre entier. Quoi qu'il en soit, on dit, en anglais:

This Act may be cited as, cette loi peut être citée comme...

Et c'est le titre abrégé que l'on trouve dans les pages de référence.

**M. Fortin:** Je crois que c'est la pratique suivie par le ministère de la Justice lors de la rédaction de ces projets de loi; lorsque le titre en est très long, on prévoit toujours un titre abrégé.

**Le président:** Je n'irai évidemment pas jusqu'à suggérer que nous retardions le projet de loi pour une telle raison, mais on pourrait peut-être adopter un titre abrégé du genre:

Remise de la dette officielle à certains pays d'Afrique, ou au Togo, à la Mauritanie et à la Communauté d'Afrique de l'Est. En d'autres termes, fournir les références nécessaires aux recherches. Parce que si d'ici cinq ans, vous vous mettez à feuilleter les statuts du Canada et que vous tombez sur ce titre, vous ne serez certainement pas plus avancés. Je dois dire qu'en tant que juriste, si je devais un jour exhumer ce projet de loi dans de telles conditions, on entendrait parler de moi.

**Le sénateur Grafstein:** Permettez-moi de soulever le second aspect de cette considération, monsieur le président, à savoir que le projet de loi ne traite que de la première partie, et non pas de la deuxième partie. Je veux dire par là que le projet de loi est constitué de deux parties: la première, consacrée à la remise de dette et la seconde à la radiation. Or, si l'on examine les articles 2 à 4, on voit qu'il est question de remise de la



[Text]

**The Chairman:** That is a very good point.

**Senator Grafstein:** If you read the bill, it is basically in two parts. The first part is the forgiveness and then you deal with how we are going to treat it in our own accounts, and it seems to me we are back to the Baker plan. It is the Japanese problem, have they written it off or have they written it off? In effect here, we are saying we forgive the debt and then we write it off, but the bill does not reflect that we are writing off these loans from our own accounts. Therefore it talks about the forgiveness, but not the writeoff.

**The Chairman:** That is also the case in relation to the long title?

**Senator Grafstein:** It is in neither place.

**The Chairman:** It is in neither place, neither the long nor the short title. That is a very good point.

**Senator Grafstein:** Therefore, Mr. Chairman, our problem is that this is the Baker plan in relation to the title, but on the bottom line, I think we have done something more.

**The Chairman:** I think it is that type of sloppiness, if I could use the term, in draftsmanship

**Senator Grafstein:** I am sure we should not talk about the House of Commons in those terms, but there is an element of fudginess here.

**The Chairman:** I was not thinking of the House of Commons so much as I was thinking of the Department of Justice. I remember when the Department of Justice used to draft bills much more precisely than they do today.

**Senator Grafstein:** By the way, this is not critical of the present witnesses. This is just a continuation of the debate that goes on in the Senate from time to time about precision and thought.

**Mr. Fortin:** We would love to be able to draft a bill for you.

**Mr. Racicot:** This is the first law that I have read in my life.

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, are we going to amend this?

**The Chairman:** That is the trouble.

**Senator Grafstein:** Senator Hicks, are you ready for another confrontation?

**The Chairman:** It is the type of thing that, if we were dealing with this bill in a parliamentary administrative form, we should amend and send the bill back, have the House of Commons agree and have it returned in the proper form.

**Senator Grafstein:** There is absolutely no question about that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Except that we never do that because it is always the end of June or there is some other reason for not doing it.

[Traduction]

dette, mais on ne dit pas un mot de l'aspect décisif du point de vue des comptes, à savoir la radiation.

**Le président:** Voilà qui est bien observé.

**Le sénateur Grafstein:** Le projet de loi se compose, en gros, de deux parties. La première concerne la remise de la dette, puis on traite de la manière dont cela sera radié des comptes; cela me rappelle curieusement le plan Baker. C'est le même problème que pour le Japon: «est-ce que vous l'avez radié», ou «l'avez-vous radié»? Nous disons que nous remettons la dette, et puis nous la radions; mais le projet de loi ne dit pas que nous radions ces prêts de nos propres comptes. Donc, on nous parle de remise de la dette, mais pas de la radiation.

**Le président:** Est-ce que votre observation s'applique également au titre en entier?

**Le sénateur Grafstein:** Oui, aux deux.

**Le président:** Bien vu: on n'en parle ni dans le titre au long, ni dans le titre abrégé.

**Le sénateur Grafstein:** Par conséquent, monsieur le président, la difficulté tient au fait qu'il s'agit du plan Baker en ce qui concerne le titre, mais, à la dernière ligne, nous ajoutons quelque chose.

**Le président:** Je crois que c'est ce genre de négligence, si vous me permettez le mot, dans la rédaction . . .

**Le sénateur Grafstein:** Je suis sûr que nous ne devons pas parler en ces termes de la Chambre des communes, mais il me semble déceler un manque de rigueur.

**Le président:** Je ne mettais pas tant en cause la Chambre des communes que le ministère de la Justice. Je me souviens qu'à l'époque, la rédaction des projets de loi était infiniment plus rigoureuse.

**Le sénateur Grafstein:** Je précise que nos témoins n'ont rien à voir là-dedans. Nous ne faisons que poursuivre un débat qui revient périodiquement au Sénat à propos de la précision et de la rigueur d'expression.

**Mr. Fortin:** Nous nous ferions un plaisir de rédiger un projet de loi pour vous.

**M. Racicot:** C'est la première fois que je lis un projet de loi.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, allons-nous amender ce projet de loi?

**Le président:** C'est là le problème.

**Le sénateur Grafstein:** Sénateur Hicks, êtes-vous disposé à une autre confrontation?

**Le président:** Si nous avions pour mission d'étudier ce projet de loi du point de vue de la forme administrative parlementaire, il nous faudrait alors l'amender, le renvoyer devant la Chambre, laquelle devrait l'adopter et le renvoyer sous sa nouvelle forme, c'est-à-dire la bonne.

**Le sénateur Grafstein:** Il n'y a pas le moindre doute là-dessus, monsieur le président.

**Le président:** Disons que nous ne faisons jamais cela, parce que soit c'est la fin du mois de juin, soit il y a un quelconque autre empêchement.

[Text]

**Senator Grafstein:** It is a proposition, Mr. Chairman.

**Mr. Fortin:** Mr. Chairman, there may be another reason.

**Senator Grafstein:** By the way, Mr. Chairman, I think the title is misleading. I do not think it is fuzzy; I think it is misleading. This is a forgiveness and a writeoff. What we are saying is that we are doing the generosity number but we are not talking about the accounting number, which is writing off the debt from our accounts.

**The Chairman:** Senator Grafstein, you were not here at the beginning of our hearings when I mentioned Bill S9, but possibly the feeling is there in the minds of someone in government that forgiveness of debt is not the same as spending money, and that is why this bill was first brought in as a Senate bill, namely S9. As you may know, I asked for a legal opinion and, after some confusion, they came back and said: "No, we better do this in the House of Commons because it is a money bill." Initially, however, they did not equate a writeoff with money, and that writing off debt is the same as spending money. I suppose people do not always think in those terms.

**Mr. Fortin:** Mr. Chairman, as I said, in the government accounts, the accounts had actually been adjusted because these were

**The Chairman:** You are saying that you did not consider this as an asset, and therefore

**Mr. Fortin:** Yes, this bill authorizes the authorities not to collect the debt; a debt which has already virtually been written off from the accounts of the government.

**Senator Grafstein:** But clause 5 of the bill does not say that. Perhaps you should look at clause 5. In clauses 2 to 4, the bill talks about forgiveness and clause 5 talks about what we are being asked to do, in other words writeoff these debts from the accounts of Canada.

**The Chairman:** It is called a budgetary expenditure and I assume that that budgetary expenditure is in the amount as set out in the schedule. No, I am sorry, it is in our notes but it does not seem to be in the bill.

Clause 5 says:

The amount outstanding as recorded in the accounts of Canada—

So we can assume that something is recorded in the accounts of Canada and I suppose it is the \$9 million or whatever remaining:

—in respect of the debts forgiven by sections 2 to 4 is hereby written off as a budgetary expenditure and deleted from those accounts.

Therefore if it is a budgetary expenditure, there must be something to add on, and perhaps we should ask what the figures are that are being written off.

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, on this question, the other reason that this is somewhat fuzzy is that they do not specify a scheduling of amounts, and perhaps I understand

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Il s'agit d'une proposition, monsieur le président.

**M. Fortin:** Monsieur le président, il y a peut-être une autre raison.

**Le sénateur Grafstein:** A propos, monsieur le président, je crois que le titre est trompeur, je dis bien trompeur, et non pas flou. Il s'agit en effet d'une remise de dette et d'une radiation. Alors, nous décrivons bien notre petit numéro de générosité, mais nous laissons tomber l'exercice de comptabilité, qui consiste à radier cette dette de nos comptes.

**Le président:** Sénateur Grafstein, vous n'étiez pas là au début de la séance, lorsque j'ai parlé du projet de loi S-9; peut-être que certains, au sein du gouvernement, considèrent que remettre une dette et dépenser de l'argent, ce n'est pas la même chose, et c'est pourquoi ce projet de loi a tout d'abord été présenté au Sénat, sous la forme du S-9. Comme vous le savez peut-être, j'ai consulté nos experts juridiques et, après quelques tergiversations, ils m'ont répondu qu'il valait mieux laisser la Chambre des communes s'en occuper, car le projet de loi a des conséquences financières. Toujours est-il qu'au début, ils n'assimilaient pas la radiation d'une dette à une dépense d'argent. C'est pourquoi j'imagine qu'il n'y a pas accord unanime là-dessus.

**M. Fortin:** Monsieur le président, comme je l'ai déjà dit, les comptes publics ont effectivement été ajustés parce que...

**Le président:** Vous voulez dire que pour vous, il ne s'agissait pas d'un actif, et que par conséquent...

**M. Fortin:** C'est cela; ce projet de loi autorise les pouvoirs publics à renoncer à la collecte de la dette, laquelle a déjà pratiquement été radiée des comptes publics.

**Le sénateur Grafstein:** Mais ce n'est pas ce que dit l'article 5 du projet de loi. Dans les articles 2 à 4, le projet de loi parle de remise de dette; quant à l'article 5, on y parle de ce que l'on nous demande de faire, c'est-à-dire de radier ces dettes des comptes du Canada.

**Le président:** On appelle cela une dépense budgétaire et j'imagine qu'il s'agit du montant précisé dans l'annexe. Pardon, je rectifie, le montant se trouve dans nos notes, mais je ne le vois pas dans le projet de loi.

L'article 5 dit:

Le montant impayé inscrit dans les comptes du Canada...

On peut donc présumer que l'on inscrit quelque chose dans les comptes du Canada, et j'imagine qu'il s'agit des 9 millions de dollars ou, en tout cas, du reliquat:

...relativement aux dettes remises en application des articles 2 à 4 et radiées en tant que dépenses budgétaires et supprimées de ces comptes.

Il s'agit donc d'une dépense budgétaire, et j'imagine qu'il faut ajouter quelque chose; peut-être devrait-on nous préciser quels sont les montants radiés.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, je dois dire que les choses me paraissent de plus en plus floues que l'on ne précise pas l'échelonnement de ces montants, ce que je com-

[Text]

that. However, I assume we are talking about the debt being written off the accounts as of the date the bill comes into force. Mr. Chairman, this is a question for you or other more experienced senators: There are no scheduled amounts. This is a blind item, as far as we are concerned.

**The Chairman:** I saw the figures and I thought that they were in the schedule to the bill, but I find they are not. I am not sure where I saw them.

**Senator Grafstein:** What is scheduled, Mr. Chairman, are loans but what is not scheduled is quantum. In other words, what is the amount we are being asked to approve here?

**The Chairman:** I suppose the next question we could come to is: Why are the loan agreements referred to in the bill not before us?

**Senator Grafstein:** That is another question, Mr. Chairman. I thought we would come to the schedule in a moment, but that is a curiosity. I am not sure if this is standard form. I have never seen this before.

**The Chairman:** For the sake of the record, I have the briefing notes of the staff of the committee. The amounts being written off are: for Togo, \$6.5 million; for Mauritania, \$4.2 million; for Kenya, \$19.9 million; for Tanzania, \$15.2 million and for Uganda, \$12.3 million.

**Senator Grafstein:** That is as of what date, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I was about to ask the witnesses to confirm that those are the approximate amounts being written off.

**Senator Grafstein:** Is that of June 3?

**The Chairman:** I say approximately. These are the approximate amounts that will be written off as a budgetary expenditure in accordance with clause 5 of the bill, if it passes.

**Mr. Copland:** That is correct. I will not speak for the other two, but certainly in the case of the East African community, since the organization does not exist, the member governments have not as yet paid any of the outstanding amounts, so they are all currently outstanding and it remains the same at this point.

**The Chairman:** Those figures our staff got from someone.

**Mr. Copland:** The total for the East African community should be \$47.4 million. The figures that you have quoted, however, are somewhat different from what I have. I have \$19.7 million, \$15.5 million and \$12.2 million.

**The Chairman:** Those are close. I would not quibble over the differences. Could somebody confirm Togo at \$6.5 million and Mauritania at \$4.2 million?

[Traduction]

prends d'ailleurs. Toutefois, j'imagine qu'il s'agit de la dette radiée de nos comptes à la date d'entrée en vigueur du projet de loi. Monsieur le président, je crois que cette question doit être prise en main par des sénateurs plus expérimentés, et dont vous êtes le meilleur exemple: je ne vois pas d'échelonnement pour ces montants et, pour nous, il s'agit d'une rubrique muette.

**Le président:** J'ai déjà vu ces chiffres et je pensais qu'ils figuraient à l'annexe du projet de loi, mais je me suis trompé. Où diable les ai-je vus?

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, on fait bien mention de ces prêts, dans l'annexe, mais on en précise pas le montant. J'aimerais donc savoir quel est le montant que l'on nous demande d'approuver?

**Le président:** Nous en arrivons donc tout naturellement à la question suivante: pourquoi ne nous soumet-on pas les accords de prêts dont il est question dans le projet de loi?

**Le sénateur Grafstein:** Il s'agit là d'une autre question, monsieur le président. Je pensais que nous en viendrions à l'annexe dans un moment, mais je dois dire qu'elle a de quoi surprendre. C'est la première fois que je vois une annexe ainsi présentée, et je me demande si elle obéit aux règles de présentation.

**Le président:** Aux fins du procès-verbal, j'ai ici les notes de la séance d'information tenue par le personnel du comité. Les montants radiés sont les suivants: Togo, 6.5 millions de dollars; Mauritanie, 4.2 millions de dollars; Kenya, 19.9 millions de dollars; Tanzanie, 15.2 millions de dollars et Ouganda, 12.3 millions de dollars.

**Le sénateur Grafstein:** À compter de quelle date, monsieur le président?

**Le président:** J'allais demander aux témoins de confirmer qu'il s'agit bien, au moins approximativement, des montants radiés.

**Le sénateur Grafstein:** En date du 3 juin?

**Le président:** J'ai dit approximativement. Il s'agit des montants approximatifs qui seront radiés en tant que dépenses budgétaires, conformément à l'article 5 du projet de loi, sous réserve de son adoption.

**M. Copland:** C'est cela. Je ne parlerai pas des deux autres, mais il est indubitable que pour la Communauté d'Afrique de l'Est, aujourd'hui défunte, les États-membres n'ont pas encore versé les montants en question, qui demeurent impayés et donc inchangés.

**Le président:** Il faut bien que quelqu'un ait fourni ces chiffres à notre personnel.

**M. Copland:** Le total, pour la Communauté d'Afrique de l'Est, devrait être de 47.4 millions de dollars. Toutefois, les chiffres que vous avez cités diffèrent légèrement des miens. J'ai ici 19.7 millions de dollars, 15.5 millions de dollars et 12.2 millions de dollars.

**Le président:** Nous ne sommes pas bien loin, laissons tomber ces peccadilles. Quelqu'un peut-il me confirmer le chiffre de



[Text]

**Mr. Copland:** Those are the numbers that went into the ministry, yes, Togo at \$16.5 million and Mauritania at \$4.2 million.

**The Chairman:** The total is approximately \$58 million from all five.

**Mr. Copland:** I make that \$68 million.

**Senator Macquarrie:** I believe I heard someone say \$16 million for Togo, yet on the staff briefing notes it appears as \$6 million.

**Mr. Copland:** I believe the correct figure is \$16 million.

**Mr. Racicot:** The figure I have is \$16.6 million for Togo.

**Senator Hicks:** If that is so, then the total is \$68 million.

**The Chairman:** Perhaps we could get a comment from the Department of Finance witness as to clause 5 of the bill, which says that this will be written off as a budgetary expenditure and deleted from the accounts. I see that he has left the room.

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, while we are waiting, there is another question that is curious. The reference in the clause is to the debts under the loan, but it does not talk about cancelling the agreement. Are there some other financial requirements here that are outstanding? Is it openended? We do not have the agreements before us. Are we, in effect, cancelling something and leaving something else on the table or is there some reason why these loan agreements were not cancelled? By way of example, one that seems to be a little different from the others is the one in clause 4. Clauses 2 and 3 refer to Parts I and II of the schedule, which is the official development assistance debt. Clause 4 deals with "the debts". I assume that "the debts" in clause 4 are different from those debts in clauses 2 and 3. If we just consider the words, clauses 2 and 3 talk about the official development assistance debts owing under the loan agreement, while clause 4 says something different. It just makes reference to the debt assumed by the government "in accordance with".

**The Chairman:** That is because the East African community was broken up.

**Senator Grafstein:** Can they still be described as official development assistance debts or are they a different form of debt?

**Mr. Racicot:** Basically, the loan was made to an organization that does not exist any longer. In 1984, there was an agreement to split the liabilities in the three countries according to different criteria. That was done.

**The Chairman:** Senator Grafstein, if I might interrupt, the key word in clause 4 is "assume". There was a debt to an entity called the East African Community—

[Traduction]

6.5 millions pour le Togo et de 4.2 millions pour la Mauritanie?

**M. Copland:** Ce sont bien les chiffres communiqués à notre ministère, à savoir 16.5 millions de dollars pour le Togo et 4.2 millions de dollars pour la Mauritanie.

**Le président:** Ce qui donne un total approximatif de 58 millions pour les cinq pays en question.

**M. Copland:** J'arrive, moi, à 68 millions de dollars.

**Le sénateur Macquarrie:** Je crois avoir entendu quelqu'un parler de 16 millions de dollars pour le Togo, alors que, dans les notes émanant de notre personnel, il est question de 6 millions de dollars.

**M. Copland:** Je crois que le chiffre exact est bien 16 millions de dollars.

**M. Racicot:** J'ai, moi aussi 16.6 millions de dollars pour le Togo.

**Le sénateur Hicks:** Dans ce cas, nous avons bien un total de 68 millions de dollars.

**Le président:** Peut-être le représentant du ministère des Finances pourrait-il dire quelques mots à propos de l'article 5 du projet de loi, dans lequel on dit que ce montant sera radié en tant que dépense budgétaire et supprimé des comptes publics. Mais il me semble qu'il n'est plus parmi nous.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, en attendant son retour, j'aimerais évoquer un autre aspect quelque peu singulier. Dans l'article, on parle des dettes découlant du prêt, mais on ne parle pas de l'abrogation de l'accord. Y a-t-il d'autres engagements financiers non résolus? Y a-t-il reconduction automatique? Je pose ces questions car nous n'avons pas les accords sous les yeux. J'aimerais savoir si nous supprimons d'un côté certaines dispositions, tout en en maintenant d'autres et, le cas échéant, pourquoi l'on n'a pas annulé ces accords de prêts. Par exemple, l'article 4 semble différer légèrement des autres; dans les articles 2 et 3, on renvoie aux parties 1 et 2 de l'annexe, qui concerne la dette liée à l'aide publique au développement. Mais dans l'article 4, on dit, en anglais «the debts», et j'en déduis que «les dettes» de l'article 4 diffèrent de celles dont il est question aux articles 2 et 3. Si l'on s'en tient au texte, les articles 2 et 3 parlent de la dette liée à l'aide publique au développement contractée en vertu de l'accord de prêt, tandis que la formulation de l'article 4 ne dit pas la même chose. On y parle simplement de la dette contractée par les gouvernements et «constatée par».

**Le président:** Cela s'explique par le démantèlement de la Communauté de l'Afrique de l'Est.

**Le sénateur Grafstein:** Peut-on encore parler de dettes liées à l'aide publique au développement, ou s'agit-il d'une forme différente d'endettement?

**M. Racicot:** En gros, le prêt a été consenti par une organisation qui n'existe plus. En 1984, on s'est entendu pour répartir ces montants entre les trois anciens États-membres, en fonction de critères différents.

**Le président:** Sénateur Grafstein, permettez-moi d'intervenir pour préciser que, dans l'article 4, le mot important est



[Text]

**Senator Grafstein:** I accept that. I do not quarrel with the assumption. I just wonder why the description would be different.

**The Chairman:** It would be different because that single debt was negotiated as between the three independent countries that made up that community and they each assumed an agreed portion of the debt.

**Senator Grafstein:** You are referring to the official development assistance debt?

**The Chairman:** Yes. So Kenya now owes us the portion of that single loan that it assumed, which is not the whole loan.

**Senator Grafstein:** So the title, again, is not exactly correct because it deals with two types of loans. One is for the forgiveness of debts, and the others, for forgiveness of the debts assumed.

**The Chairman:** I do not think that this objection, however, is quite as fundamental as your first objection.

**Senator Grafstein:** My other question is: Why would not the loans agreements be cancelled?

**The Chairman:** Yes, cancelled as opposed to merely forgiving the loans and leaving the agreements?

**Senator Grafstein:** Unless there is something more to these agreements that we do not know—is there?

**Mr. Racicot:** No.

**The Chairman:** It may be that we need the statute to forgive the loan and write it off the accounts, but you can tear up the agreements as an executive act, I would suspect.

**Senator Grafstein:** Is that correct?

**The Chairman:** I am just assuming that.

**Mr. Racicot:** That is what we are assuming, too.

**Senator Grafstein:** In terms of a treaty, that has economic ramifications. I think the two have to be combined in a bill.

**Mr. Racicot:** Those are not treaties. Legally, these agreements that are signed by recipient countries and Canadian officials are considered as administrative arrangements. They are signed by civil servants, ambassadors and so on. If we have the law to forgive the debt, we can then make an administrative document between the two countries.

**Senator Grafstein:** You burn the mortgage, in other words.

**The Chairman:** That makes sense to me. They need legislation for the monetary expenditure, but they could amend the agreement, for instance, without legislation.

**Mr. Racicot:** By the way, the reason we have administrative arrangements and not treaties is because if we had treaties, we

[Traduction]

«contractée». Il s'agit d'une dette contractée par une entité qui s'appelait la Communauté de l'Afrique de l'Est . . .

**Le sénateur Grafstein:** Tout à fait d'accord. Je ne mets pas en cause les prémisses, mais je me demande, tout simplement, pourquoi on adopterait une description différente.

**Le président:** Elle est différente parce que cette dette unique a été négociée entre les trois pays indépendants qui formaient la CAE, ce qui leur a permis d'en assumer chacun une partie.

**Le sénateur Grafstein:** Est-ce que vous parlez de la dette liée à l'aide publique au développement?

**Le président:** C'est cela. Par conséquent, le Kenya nous doit à présent la portion de ce prêt unique qui est contracté, et non pas l'ensemble du prêt.

**Le sénateur Grafstein:** Donc, une fois de plus, le titre est trompeur puisqu'il s'agit de deux types de prêts. D'une part, il y a remise de dettes, et d'autre part, il y a remise des dettes contractées.

**Le président:** Je ne crois pas que votre deuxième objection soit aussi fondamentale que la première.

**Le sénateur Grafstein:** Je pose donc la question suivante: Pourquoi n'a-t-on pas annulé les accords de prêts?

**Le président:** Vous voulez dire les annuler au lieu de se contenter de remettre les dettes tout en maintenant les accords?

**Le sénateur Grafstein:** À moins que ces accords ne comportent certains éléments qui n'ont pas été portés à notre connaissance. Est-ce le cas?

**M. Racicot:** Non.

**Le président:** Peut-être le projet de loi est-il nécessaire pour remettre la dette et la radier des comptes publics, mais j'imagine qu'à partir de là, les accords sont complètement vidés de leur substance.

**Le sénateur Grafstein:** Est-ce bien cela?

**Le président:** Ce n'est qu'une hypothèse.

**M. Racicot:** Nous nous rallions à cette hypothèse.

**Le sénateur Grafstein:** En tant que traité, l'accord a des ramifications économiques, et c'est pourquoi je crois qu'il faut traiter des deux questions dans un projet de loi.

**M. Racicot:** Il ne s'agit pas de traités. Au plan juridique, ces accords sont considérés comme des ententes administratives signées par les représentants des pays bénéficiaires et ceux du Canada. Ils sont donc signés par des fonctionnaires, des ambassadeurs, etc. C'est pourquoi, une fois adoptée la loi qui remet la dette, nous pouvons rédiger un document administratif entre les deux pays.

**Le sénateur Grafstein:** En d'autres termes, vous jetez l'inscription hypothécaire dans la cheminée.

**Le président:** Cela me paraît logique. Il faut une loi pour autoriser les dépenses budgétaires, mais les amendements à l'accord peuvent se faire par simple voie administrative.

**M. Racicot:** Soit dit en passant, la raison pour laquelle nous préférons la voie des ententes administratives à celle de la législation, c'est que nous serions, dans ce dernier cas, obligés

[Text]

would have to go to the house every time we signed one. In a year, I could sign 200 of these agreements.

**The Chairman:** Excuse me for quibbling, but under our system you do not have to go to the House of Commons to approve a treaty. That is an executive act. You are thinking of the United States Senate.

**Senator Grafstein:** Quite; we would like to have that in place here, but it is not yet.

**The Chairman:** The gentleman from the Department of Finance was out getting information on the telephone. He has now rejoined us.

**Mr. Fortin:** I tried to reach five people on the telephone, Mr. Chairman, but they have all gone to meetings. I apologize.

**Senator Grafstein:** What's a couple of million dollars?

**The Chairman:** I think it is important. I intend to include in a report to the Senate on this bill a criticism of the title and I will mention the figures we received from the witnesses as to what, indeed, is being written off as a budgetary expenditure. I will establish these figures more accurately when I am writing the report. I will comment on the fact that in a bill of this sort, surely the amounts being written off, at least in approximate terms, should be included in the schedule to the bill.

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, would it not be appropriate for you to request from the ministers responsible—I assume that it is both the Minister of External Affairs and/or the Minister of Finance—a statement of the amount as of a certain date so that at least we can have that in a formal way as part of the record. In other words, if it is not in the bill, if we are being asked to approve this in the Senate—

**The Chairman:** I intend to table this on Thursday. I have just had a note handed to me that this bill has not yet passed the House of Commons. I wonder if we might send our comments over there and suggest that they might wish to make some amendments to these points. This is a pre-study.

**Senator Grafstein:** That would certainly be a useful thing to do. I think that this is a sloppy parliamentary practice.

**The Chairman:** Parliament does not sit tomorrow. I had hoped to report to the senate on the pre-study on Thursday. I hate to have my personal convenience interfere with such weighty matters as this, but Tuesday is possibly the last day of our sitting and I may not be here.

**Senator Grafstein:** Is next Tuesday our last day of sitting?

**The Chairman:** Wednesday is July 1, and the House of Commons, by its rules, will be adjourning on Tuesday of next week. It is a long way for me from Vancouver to come to Ottawa on Monday and go back on Tuesday, if this was dealt with. I do not believe that will affect our decision at all. Sena-

[Traduction]

d'aller chaque fois devant la Chambre. Or, en l'espace d'un an, il m'arrive de signer 200 ententes de ce genre.

**Le président:** Je vais peut-être vous paraître vétillieux, mais en vertu de notre système, vous n'êtes pas obligés de faire approuver un traité par la Chambre des communes, car il s'agit d'une mesure prise par l'exécutif. Je crois que vous confondez avec le Sénat des États-Unis.

**Le sénateur Grafstein:** Tout à fait; nous aimerions qu'il en aille de même ici, mais ce n'est pas encore le cas.

**Le président:** Le représentant du ministère des Finances est à présent de retour parmi nous. Il était sorti pour se procurer certaines informations par téléphone.

**M. Fortin:** Monsieur le président, j'ai essayé de joindre cinq personnes au téléphone, mais elles sont toutes en réunion. Je vous présente mes excuses.

**Le sénateur Grafstein:** Bah, quelle différence peuvent bien faire deux ou trois millions de dollars?

**Le président:** Pour moi, un sou est un sou. Je compte incorporer à mon rapport au Sénat concernant ce projet de loi une critique à propos du titre, et je me servirai des chiffres cités par nos témoins pour quantifier les radiations survenues au titre de dépenses budgétaires. Je ferai d'ailleurs préciser ces chiffres au moment de la rédaction de mon rapport. Je crois que, dans ce genre de projet de loi, il est indispensable de donner, en annexe, une idée des montants en cause.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, ne pensez-vous pas que vous pourriez demander aux ministres responsables—j'imagine qu'il s'agit du ministre des Affaires extérieures et/ou du ministre des Finances—une déclaration officielle précisant le montant dû à une date donnée, afin que nous puissions verser cela au procès-verbal? En d'autres termes, si le montant n'est pas précisé dans le projet de loi et que l'on demande au Sénat de l'approuver...

**Le président:** Je compte faire cela jeudi. On vient de me transmettre une note indiquant que ce projet de loi n'a pas encore été adopté par la Chambre des communes. Peut-être pourrions-nous lui adresser nos observations et suggérer aux députés d'amender le projet de loi dans ce sens. Il s'agit pour l'instant d'une étude préliminaire.

**Le sénateur Grafstein:** Je crois que ce serait une excellente chose, qui remédierait à des pratiques parlementaires relâchées.

**Le président:** Le Parlement ne siège pas demain et j'espérais présenter jeudi, devant le Sénat, le rapport sur l'étude préliminaire. Je n'aime pas beaucoup faire intervenir mes propres considérations personnelles dans des affaires aussi importantes, mais il se peut que mardi soit notre dernier jour de session, et je ne suis pas sûr de pouvoir y assister.

**Le sénateur Grafstein:** Vous dites que mardi prochain serait notre dernier jour de session?

**Le président:** Mercredi, nous serons le 1<sup>er</sup> juillet et, en vertu de son règlement, la Chambre devrait ajourner mardi prochain. Je vous avoue que lorsque je dois me rendre de Vancouver à Ottawa le lundi, pour rentrer à Vancouver le mardi, je trouve que cela fait une longue trotte. Mais cela ne doit affecter



[Text]

tor Macquarrie can always deal with this if it does not get done on Thursday. I'm in your hands.

**Senator Grafstein:** Is this now before a committee of the house? Is it the Department of Finance or Department of External Affairs?

**The Clerk of the Committee:** It is a legislative committee of Bill C62.

**Senator Grafstein:** A legislative committee.

**The Chairman:** I could get in touch with the chairman of that legislative committee today and bring some of these matters to his attention. Would you be prepared to leave it in my hands to decide what form of interim report I then make?

**Senator Grafstein:** You have the sense of the committee.

**The Chairman:** I will make an interim report on Thursday to the senate after my discussions with the chairman of the other committee. On the basis of that interim report, we have enough information here today that the Senate does not need to send this back to us after second reading.

**Senator Hicks:** That is right. I do not think you should state our proposition to the Commons committee as a sort of stand or fall situation.

**The Chairman:** No, but if they would like to tidy this up, they might go to the trouble of doing so.

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, it might be useful in the future if we could have some further comment from the Auditor General about how he deals with these matters. Having made the point that the Auditor General says that this is a sovereign loan and somewhat different than an ordinary thing, effectively we are being asked to approve an accounting bill. This is an accounting bill. Is it up to the government of the day from time to time to change principles? In other words, it is a sovereign loan as long as we want it to be a sovereign loan, as long as we politically say it is to be a sovereign loan, and then all of a sudden we move it from a sovereign loan idea to an accounting concept, which means you write it off.

**The Chairman:** If you read Section 5 in detail, the amount outstanding as recorded in the accounts of Canada, am I correct in assuming that that is the \$68 million we are talking about? The amount recorded in the accounts of Canada is \$68 million, even though you may not value it as such, that is the amount on the account.

**Senator Grafstein:** The face amount.

**The Chairman:** And that is to be written off as a budgetary expenditure. The budget of Canada next year will have an expenditure item of \$68 million as a result of this bill.

**Mr. Racicot:** I am not sure of that.

**Mr. Fortin:** On the question of accounts, Mr. Chairman, I do not have a full answer. However, in my documentation I have found a paragraph which might clarify the situation as far as the budgetary expenditures are concerned.

[Traduction]

ter en rien notre décision et le sénateur Macquarrie pourra au besoin s'en occuper jeudi. C'est au comité de décider.

**Le sénateur Grafstein:** Est-ce que l'étude est à présent soumise à un comité de la Chambre? Qui le présente, le ministère des Finances, ou celui des Affaires extérieures?

**Le greffier du comité:** Il s'agit du comité législatif du projet de loi C-62.

**Le sénateur Grafstein:** Un comité législatif, donc.

**Le président:** Je pourrais me mettre aujourd'hui en rapport avec le président de ce comité législatif et attirer son attention sur certains points. Êtes-vous prêts à me faire confiance pour la décision quant à la forme que pourrait prendre ce rapport?

**Le sénateur Grafstein:** Le comité s'en remet à vous.

**Le président:** Je présenterais donc jeudi un rapport intérimaire au Sénat, après m'être entretenu avec le président de l'autre comité. Compte tenu de ce rapport intérimaire, nous disposons aujourd'hui de suffisamment d'informations pour qu'il ne soit pas nécessaire que le Sénat nous renvoie le document pour une deuxième lecture.

**Le sénateur Hicks:** C'est exact. Je ne crois pas que vous deviez présenter notre proposition au comité de la Chambre comme une condition sine qua non.

**Le président:** D'accord, mais s'ils souhaitent faire une petite toilette au texte, ils en auront le loisir.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, je crois qu'il serait bon qu'à l'avenir, le Vérificateur général nous fournisse plus de détails sur la marche à suivre en la matière. Étant donné que le Vérificateur général a déclaré qu'il s'agit d'un prêt à un État, il faut tenir compte de cette distinction et en conclure qu'on nous demande d'approuver un projet de loi avec des répercussions comptables. Est-ce qu'il appartient au gouvernement de l'heure de modifier les principes en vigueur? En d'autres termes, s'agit-il d'un prêt à un État lorsque cela convient, mais aussi d'un exercice de comptabilité lorsque les besoins changent, avec comme conséquence une radiation?

**Le président:** Dans l'article 5, on parle du montant impayé inscrit dans les comptes du Canada: s'agit-il bien des 68 millions dont nous avons parlé? En tout cas, le montant inscrit dans les comptes du Canada est bien de 68 millions, même si l'évaluation retenue diffère de ce chiffre.

**Le sénateur Grafstein:** Il s'agit du montant officiel.

**Le président:** Lequel devra être radié en tant que dépense budgétaire. On trouvera dans le budget du Canada de l'an prochain un poste de dépenses de 68 millions résultant de l'adoption de ce projet de loi.

**M. Racicot:** Je n'en suis pas certain.

**M. Fortin:** Je ne puis vous répondre de façon exhaustive en ce qui concerne les comptes, monsieur le président. Toutefois, j'ai trouvé dans ma documentation un paragraphe qui éclaircira peut-être la situation en ce qui concerne les dépenses budgétaires.

## [Text]

It says here that as a result of the decisions in preparing the February 1986 budget to write down CIDA loan asset values to zero, to set ODA reference levels in net terms plus forecast loan repayment and to treat all ODA as budgetary expenditures, that is, all new ODA as budgetary expenditures, the debt forgiveness would involve no change in net ODA. That means the repayments would not be counted in the other ODA because they would have already been reduced to zero from the point of view of the accounts. So, they would not affect the ODA program, and there would be no additional financial outlays and no addition to the budgetary deficit. This is a result of the decisions that were made, as I just mentioned, in the context of the preparation of the February 1986 budget.

**The Chairman:** This is when there was the \$700 million, as I have been referring to it, moratorium?

**Mr. Hobson:** It is not related.

**Mr. Copland:** No, they are not related.

**The Chairman:** You will have to walk me through that again. I did not quite follow it.

**Senator Grafstein:** As well, does that mean under the new ODA extensions these now become budgetary expenditures, whereas the older ones are sitting on a different set of books and are not to be tampered with? Are we, in effect, writing off the older accounts? It seems like there is a double treatment here.

**Mr. Fortin:** Since these were very high concessional loans, their present value is extremely low. In the new accounting principles that were introduced by the government in February 1986, they decided to say that these very high concessional loans, which used to be carried as an asset at their face value, are now going to be written down to zero. They made a retroactive adjustment in the accounts of the government.

**The Chairman:** Did that become a budgetary expenditure at that time?

**Mr. Fortin:** At that time, I understand it was done through an adjustment in the budget deficit.

**Senator Grafstein:** When was that?

**Mr. Fortin:** That was at the time of the February 1986 budget.

**The Chairman:** So, the amount outstanding as recorded in the accounts of Canada in respect of the debts forgiven by sections 2 and 4 is now zero?

**Mr. Fortin:** It is now zero.

**The Chairman:** And you will be writing off a budgetary expenditure of zero?

**Mr. Fortin:** That is correct. The budgetary impact and the impact on the budget deficit has already been recorded on the government's accounts.

**The Chairman:** The government swallowed this money and other money in the 1986 budget?

**Mr. Fortin:** That is correct.

## [Traduction]

On y dit que, par suite des décisions prises lors de la préparation du budget de février 1986 afin de porter à zéro la valeur d'actif des prêts de l'ACDI, d'exprimer les niveaux de référence APD en termes nets et de prévoir le remboursement des prêts afin de traiter l'APD sous forme de dépenses budgétaires—je veux parler des nouvelles mesures—la remise de la dette n'entraînerait aucune modification de l'APD net. Cela signifie que les remboursements ne seraient pas comptabilisés au titre de l'autre APD, étant donné qu'ils auraient déjà été réduits à zéro du point de vue comptable. Par conséquent, cela n'affecterait pas le programme APD et n'occasionnerait pas de dépenses supplémentaires ni, par conséquent, d'adjonction au déficit budgétaire. Comme je viens de le dire, cela découle des décisions prises lors de la préparation du budget de février 1986.

**Le président:** C'était au moment où l'on a appliqué le moratoire aux 700 millions de dollars?

**M. Hobson:** Je crois qu'il n'y a pas de rapport.

**M. Copland:** Non, il n'y a pas de rapport.

**Le président:** Il va falloir que vous m'expliquiez cela à nouveau, parce que je ne m'y retrouve pas.

**Le sénateur Grafstein:** Cela signifie-t-il qu'en vertu des nouvelles règles d'APD, il s'agit à présent de dépenses budgétaires, alors que les précédentes étaient inscrites dans des registres différents et qu'on n'y touchera pas? J'aimerais savoir si, en fait, nous radions également les anciens comptes? Il me semble qu'il y a ici deux poids et deux mesures.

**M. Fortin:** Étant donné qu'il s'agissait de prêts à des conditions très privilégiées, leur valeur actuelle est très faible. Lorsque le gouvernement a mis en œuvre les nouveaux principes comptables, en février 1986, il a décidé que ces prêts tout à fait particuliers, que l'on inscrivait comme actif à leur valeur officielle, seraient à présent portés au niveau zéro. Il s'agissait d'un ajustement rétroactif des comptes publics.

**Le président:** Est-ce qu'à l'époque, on a inscrit une dépense budgétaire?

**M. Fortin:** Je crois qu'à l'époque, on a procédé par ajustement du déficit budgétaire.

**Le sénateur Grafstein:** Quand cela s'est-il passé?

**M. Fortin:** Au moment de la préparation du budget de février 1986.

**Le président:** Par conséquent, le montant impayé inscrit dans les comptes du Canada concernant les dettes remises en vertu des articles 2 et 4 est à présent nul?

**M. Fortin:** Effectivement.

**Le président:** Et vous allez radier une dépense budgétaire de zéro dollar?

**M. Fortin:** C'est cela. L'incidence budgétaire et l'incidence sur le déficit ont déjà été inscrite dans les comptes du gouvernement.

**Le président:** Le gouvernement a donc épongé cette somme, ainsi que d'autres sommes, dans le budget de 1986?

**M. Fortin:** C'est cela.



[Text]

**Senator Grafstein:** To cast a different light on this, this is not even a bookkeeping entry; it is really deleting an account title, not an amount, from the books of the country? In other words, the title is there with zero beside it. You are just taking a line out of your budget or a sub-line out of your budget?

**The Chairman:** You are saying you have already forgiven the debt?

**Mr. Racicot:** No.

**The Chairman:** I will use an analogy and see if it helps. In the case of a private bank, debt write down is forgiveness of that debt. Provisioning does not say to the debtor that you no longer owe me this amount of money. All you have done is provisioned yourself down to zero for your own internal purposes.

If I could use that analogy, under the agreement the country still owes the money and by this bill it is forgiven.

**Senator Grafstein:** Then my question to the witness is this: Are there other numbers, because obviously this is not the only number. Has the Government of Canada, in effect, written down, based on the February 18, 1986 budget, additional amounts to ODA countries or, under the same parameters, have they taken the final step to do so, and if so, how much is it? In other words, if clearly this is cleaning up title on the page, how much more is sitting there, because effectively

**The Chairman:** All of the debt, where we have given the moratorium, is still sitting there.

**Mr. Racicot:** And all of the other debt to middleincome countries.

**Senator Grafstein:** But for the purposes of the accounts, from a budgetary standpoint, it has been written off.

**Mr. Fortin:** As I have said, at the time of the February 6 budget

**Senator Grafstein:** Excuse me, it has been fully provisioned for.

**Mr. Fortin:** Yes.

**Senator Grafstein:** Then how much are we talking about in addition to this?

**The Chairman:** How much was the provisioning at the time of that budget?

**Mr. Racicot:** Perhaps \$3 billion.

**Senator Grafstein:** Well, what is holding us up?

**Mr. Racicot:** To write that up?

**Senator Grafstein:** Yes. Why are we sitting here not proceeding?

**Mr. Racicot:** This is not making policy in any way. What happened is that in 1977 a number of countries were classified

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** J'aimerais jeter un éclairage différent là-dessus et dire qu'il ne s'agit même pas d'une inscription comptable, mais tout simplement de la suppression du titre—et non pas du montant—d'un compte des registres de l'État, n'est-ce pas? Autrement dit, le titre est là, mais à côté, on porte un zéro. En fait, vous supprimez simplement une ligne budgétaire, c'est bien cela?

**Le président:** Mais vous nous dites que vous avez déjà remis la dette?

**M. Racicot:** Non.

**Le président:** Je vais essayer d'utiliser une analogie pour rendre la chose plus explicite. Lorsqu'il s'agit d'une banque privée, la radiation de la dette équivaut à la remise. Lorsqu'on établit la provision, on ne signifie pas pour autant au débiteur que la créance a disparu. On se contente tout simplement, à des fins purement internes, de réduire la provision à zéro.

Donc, si l'on conserve cette analogie, en vertu de l'accord, le pays est toujours débiteur de l'argent, et en vertu du projet de loi, la dette est remise.

**Le sénateur Grafstein:** C'est pourquoi je pose au témoin la question suivante: Y a-t-il d'autres chiffres en cause, car de toute évidence, il ne s'agit pas là du seul chiffre. Est-ce que le gouvernement du Canada a en réalité radié, dans le cadre du budget du 18 février 1986, des montants supplémentaires d'APD à certains pays, ou, pour utiliser les mêmes paramètres, ont-ils pris les mesures bouclant un tel processus, et pour quel montant? En d'autres termes, si le titre prévoit que l'on éponge le tout, combien reste-t-il encore, car en fait . . .

**Le président:** L'ensemble de la dette assujettie au moratoire est encore là.

**M. Racicot:** Ainsi que toute la dette encourue par les pays à revenu moyen.

**Le sénateur Grafstein:** N'empêche que du point de vue comptable, du point de vue budgétaire si vous voulez, elle a été radiée.

**M. Fortin:** Comme je l'ai dit tout à l'heure, au moment du budget du 6 février . . .

**Le sénateur Grafstein:** Excusez-moi, mais les provisions nécessaires ont été faites.

**M. Fortin:** Tout à fait.

**Le sénateur Grafstein:** Dans ce cas, combien envisage-t-on d'ajouter?

**Le président:** Quel était le montant de la provision au moment du budget?

**M. Racicot:** Probablement 3 millions de dollars.

**Le sénateur Grafstein:** Dans ce cas, qu'est-ce qui nous arrête?

**M. Racicot:** Vous voulez dire qu'est-ce qui nous empêche de l'inscrire?

**Le sénateur Grafstein:** C'est cela. Qu'attend-on nous?

**M. Racicot:** Il ne s'agit pas d'élaboration de politique. En 1977, un certain nombre de pays ont été classés comme PMD

*[Text]*

by the UN as LLDCs. In 1977 Canada made a decision to forgive the debt to all LLDCs, not only subSaharan Africa but also Bangladesh; and, secondly, Canada agreed to give assistance to them in future only under the form of grants. Since 1977 two countries have been added to the list of LLDCs, namely, Togo and Mauritania. So today we have come here to say "Could we apply this to those two because they are now in that unfortunate group of countries?". Also since 1977 there was an agreement on how to split the debt of the EEC. Now we can come here and say that we can forgive the debt.

**The Chairman:** Was there a previous bill similar to this for the writing off of previous LLDCs?

**Mr. Fortin:** Yes, because at that time there was a budgetary expenditure that was positive, because the decision of February 6 to write down all of the CIDA loan assets to zero had not yet been made. So there was a residue of value against these loans. So at that time there was a budgetary impact.

**Senator Macquarrie:** Mr. Chairman, with all due respect, this meeting is longer than is normally anticipated.

**The Chairman:** Yes, we have gone over our time.

**Senator Macquarrie:** I would like to know if anyone knows whether or not this particular bill is in that list of legislative items which the government plans to put through before the end of June. Also, I would like to know what would be the effect upon those countries if it is not passed before the end of the session.

**Mr. Racicot:** On the first point, it is our understanding that the government is ready to process this bill before the end of the session. On the second point, we try to keep the momentum from last year's UN session. This month there is a ministerial visit to Nigeria. This is part of the signal that we would like to send to Africa, that we care, that we are concerned, that we would like to follow through with what we have promised.

**Senator Macquarrie:** In other words, it is a gesture.

**The Chairman:** While I think it would make no difference to the countries concerned they would not be paying any interest or principal on the debt, and so on I would not like to send a wrong signal to them, that there is lack of willingness to go down this path because we delayed something on legal technicalities which really had nothing to do with the forgiveness of the debt.

**Senator Macquarrie:** My point is quite the opposite: I do not want us to have these enormously long meetings or even another one, if, in fact, on the other side nothing is going to happen.

**The Chairman:** I might be able to ascertain that in a conversation with the chairman of the committee in the other place. I will raise with him the points that you have mentioned, and

*[Traduction]*

par l'ONU. La même année, le Canada a décidé de remettre la dette de tous ces PMD, non seulement des pays d'Afrique australe, mais également le Bangladesh; en second lieu, le Canada a convenu de les aider exclusivement, à l'avenir, sous forme de dons. Depuis 1977, on a ajouté deux pays à la liste des PMD, à savoir le Togo et la Mauritanie. C'est pourquoi, aujourd'hui, nous vous demandons l'autorisation d'appliquer la règle à ces deux pays qui se trouvent malheureusement dans cette malheureuse catégorie. En outre, depuis 1977, il existe un accord sur la manière de répartir la dette de la CAE. Aujourd'hui, nous sommes en mesure de dire que nous pouvons remettre cette dette.

**Le président:** Y a-t-il eu un projet de loi analogue à celui-ci pour la radiation des dettes contractées par les autres PMD?

**M. Fortin:** Oui, étant donné qu'à l'époque il existait une dépense budgétaire positive, parce que la décision du 6 février portant à zéro tous les actifs des prêts de l'ACDI n'avait pas encore été prise. Il restait donc une valeur résiduelle pour ces prêts. C'est pourquoi, à l'époque, il y a eu une certaine incidence budgétaire.

**Le sénateur Macquarrie:** Monsieur le président, toute révérence gardée, il me semble que cette réunion se prolonge de façon indue.

**Le président:** Effectivement, nous avons dépassé la période prévue.

**Le sénateur Macquarrie:** Quelqu'un pourrait-il nous dire si ce projet de loi fait partie des textes législatifs que le gouvernement entend faire adopter avant la fin du mois de juin? J'aimerais également savoir quelles seraient les conséquences pour les pays en question si le projet de loi n'était pas adopté d'ici la fin de la session.

**M. Racicot:** Je crois, pour répondre à la première partie de votre question, que le gouvernement est disposé à faire adopter ce projet de loi avant la fin de la session. En second lieu, nous essayons de conserver l'élan imprimé lors de la session de l'ONU de l'an dernier. Ce mois-ci, il doit y avoir une visite ministérielle au Nigéria, et nous aimerions à cette occasion, démontrer aux pays d'Afrique que cette question nous tient à cœur et que nous tenons nos promesses.

**Le sénateur Macquarrie:** En d'autres termes, il s'agit d'un geste.

**Le président:** Même si je pense que cela ne ferait guère de différence pour les pays en question—étant donné qu'ils ne paieraient ni intérêt ni principal sur la dette, entre autres—je n'aimerais pas que nous leur donnions, à tort, l'impression que nous manquons de détermination au point de nous laisser retarder par des arguties juridiques, qui n'ont en fait rien à voir avec la remise de la dette.

**Le sénateur Macquarrie:** Je dirais, au contraire, qu'il n'y a aucune raison de siéger des heures durant si rien ne se produit de l'autre côté.

**Le président:** Je pourrais peut-être tirer cette affaire au clair avec le président du comité de l'autre endroit. Je lui mentionnerai les problèmes que vous avez soulevés, et ceux évoqués par

[Text]

those raised by Senator Grafstein, in case he wants to seek the minister's approval to amend it in the other place and to tidy it up. I will not make it as a condition of our passing it. I will make a prestudy report to the Senate on Thursday, which will include a recommendation that the bill need not come back to this committee. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Apparently there is a francophone summit meeting and a Commonwealth meeting where they would like to announce this. So there is reason for doing it.

**Senator Macquarrie:** I am not holding it back. I just do not want us to go vainly in circles.

**The Chairman:** You have given me the instructions that I requested. I thank the members of the committee. The meeting stands adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

le sénateur Grafstein, et peut-être cela l'incitera-t-il à obtenir l'approbation du ministre pour faire amender le projet de loi et en remanier la formulation dans l'autre endroit. Mais je n'en ferai pas une condition absolue de notre adoption. Jeudi, je présenterai au Sénat le rapport sur l'étude préliminaire, dans lequel je recommanderai que le Sénat ne renvoie pas ce projet de loi devant notre comité. Sommes-nous d'accord là-dessus?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Je crois qu'il souhaite pouvoir annoncer cette mesure lors de deux sommets, le Sommet de la Francophonie et celui du Commonwealth. La mesure paraît donc justifiée.

**Le sénateur Macquarrie:** Je n'essaye pas de la retarder, mais je me refuse à nous voir tourner en rond.

**Le président:** Me voici muni par vous des instructions nécessaires. Je remercie les membres du comité. La séance est levée.

La séance est levée.

## APPENDIX "FA-6A"

## AFRICA DEBT SITUATION

	Total debt (in millions)	Total ODA/Year	% GNP	Debt Services (% of Exports)
Zambia	2,802	268	181.0	55.2
Zaire	5,001	425	159.9	24.1
Togo	659	81	115.1	55.8
Mali	960	249	109.7	33.3
Sudan	5,659	737	79.5	96.4
Nigeria	12,710	57	26.1	28.3
Brazil	87,013	Nil	44.0	35.8
Mexico	87,507	Nil	54.2	48.6

TOTAL DEBT  
(Long & Short)

Zambia	3,848
Zaire	4,814
Togo	901
Mali	1,164
Sudan	6,591
Nigeria	14,091
Brazil	109,614
Mexico	97,074



## APPENDIX "FA-6B"

## REPORT ON LOANS IN AFRICA

## LOANS AFFECTED BY THE MORATORIUM

	Current Value of the loans (\$ million)	Amounts due during the moratorium (5 years)
Ghana	77,579,080.88	9,168,779.29
Kenya	107,126,726.81	9,386,029.80
Nigeria	42,665,875.13	8,148,614.19
Swaziland	1,369,959.54	160,785.00
Zambia	86,188,391.58	6,328,307.08
Anglophone Africa	314,930,033.94	33,192,515.36
Congo	22,598,238.00	2,347,425.93
Ivory Coast	79,959,685.98	1,174,758.40
Cameroun	113,664,383.10	11,228,277.00
Gabon	1,788,591.00	25,000.00
Madagascar	22,959,010.00	2,029,475.00
Senegal	15,542,343.64	3,284,657.50
Zaire	27,600,108.93	3,336,031.73
Francophone Africa	284,112,360.65	23,425,625.56
TOTAL (SUB-SAHARAN) AFRICA:	599,042,394.59	56,618,140.92

## LOANS NOT AFFECTED BY THE MORATORIUM (NORTH AFRICA)

Egypt	114,669,564.28
Anglophone North Africa	114,669,564.28
Algeria	59,980,064.17
Morocco	14,709,525.35
Tunisia	168,900,902.86
Francophone North Africa:	243,590,492.38
TOTAL NORTH AFRICA:	358,260,056.66
GRAND TOTAL OF AFRICA:	957,302,451.25

## ANNEXE «FA-6A»

## ENDETTEMENT DE L'AFRIQUE

	<u>Dette totale</u> <u>(en millions de \$)</u>	<u>Total</u> <u>APD/année</u>	<u>%</u> <u>du PNB</u>	<u>Service de la dette</u> <u>(% des exportations)</u>
Zambie	2 802	268	181,0	55,2
Zaïre	5 001	425	159,9	24,1
Togo	659	81	115,1	55,8
Mali	960	249	109,7	33,3
Soudan	5 659	737	79,5	96,4
Nigéria	12 710	57	26,1	28,3
Brésil	87 013	Néant	44,0	35,8
Mexique	87 507	Néant	54,2	48,6

ENDETTEMENT TOTAL  
(abrégé et détaillé)

Zambie	3 848
Zaïre	4 814
Togo	901
Mali	1 164
Soudan	6 591
Nigéria	14 091
Brésil	109 614
Mexique	97 074

## ANNEXE «FA-6B»

## RAPPORT SUR LES PRÊTS

## PRÊTS TOUCHÉS PAR LE MORATOIRE

	Valeur courante des prêts (en millions de \$)	Montants dus durant le moratoire (5 ans)
Ghana	77 579 080,88	9 168 779,29
Kenya	107 126 726,81	9 386 029,80
Nigéria	42 665 875,13	8 148 614,19
Swaziland	1 369 959,54	160 785,00
Zambie	86 188 391,58	6 328 307,08
Afrique anglophone:	314 930 033,94	33 192 515,36
Congo	22 598 238,00	2 347 425,93
Côte d'Ivoire	79 959 685,98	1 174 758,40
Cameroun	113 664 383,10	11 228 277,00
Gabon	1 788 591,00	25 000,00
Madagascar	22 959 010,00	2 029 475,00
Sénégal	15 542 343,64	3 284 657,50
Zaïre	27 600 108,93	3 336 031,73
Afrique francophone:	284 112 360,65	23 425 625,56
TOTAL AFRIQUES SAUF AFRIQUE DU NORD:	599 042 394,59	56 618 140,92

## PRÊTS NON TOUCHÉS PAR LE MORATOIRE (AFRIQUE DU NORD)

Égypte	114 669 564,28
Afrique anglophone:	114 669 564,28
Algérie	59 980 064,17
Maroc	14 709 525,35
Tunisie	168 900 902,86
Afrique francophone:	243 590 492,38
TOTAL AFRIQUE DU NORD:	358 260 056,66
GRAND TOTAL AFRIQUES:	957 302 451,25











*If undelivered, return COVER ONLY to,  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian International Development Agency (CIDA):*

Mr. Pierre Racicot, Vice President, Francophone Africa;  
Mr. John Copland, Senior Country Program Director,  
Anglophone Africa.

*From the Department of External Affairs:*

Mr. D.E. Hobson, Director, Economic Relations with  
Developing Countries.

*From the Department of Finance:*

Mr. Yves Fortin, Assistant Director, International Finance  
and Development Division.

*De l'Agence canadienne de développement international (ACDI):*

M. Pierre Racicot, vice-président, (Afrique francophone);  
M. John Copland, directeur principal de programmes, (Afri-  
que anglophone).

*Du ministère des Affaires extérieures:*

M. D.E. Hobson, directeur des relations économiques avec  
les pays en développement.

*Du ministère des Finances:*

M. Yves Fortin, directeur adjoint, Division des finances et  
du développement international.



~~First~~ <sup>Second</sup> Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

~~Première~~ <sup>2<sup>d</sup></sup> session du  
trente-troisième parlement, 1986-1987

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Foreign Affairs

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, October 6, 1987

Issue No. 7

**Complete Proceedings on:**

Bill C-68, an Act to amend the Bretton Woods  
and Related Agreements Act

---

WITNESS:  
(See back cover)

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires étrangères

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Le mardi 6 octobre 1987

Fascicule n° 7

**Délibérations complètes concernant:**

Le Projet de loi C-68, Loi modifiant la Loi sur les  
accords de Bretton Woods et des accords  
connexes

---

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (or Doody)
Hicks	Stollery
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stollery substituted for that of the Honourable Senator Rowe. (October 6, 1987)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Stollery
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Stollery substitué à celui de l'honorable sénateur Rowe. (le 6 octobre 1987)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Wednesday, September 30, 1987:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Cogger, for the second reading of the Bill C-68, An Act to amend the Bretton Woods and Related Agreements Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Bielish, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 30 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Cogger, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-68, Loi modifiant la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Bielish, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 6, 1987  
(32)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:06 p.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Grafstein, LeBlanc, Macquarrie, Stollery and van Roggen. (6)

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:*

Mr. Yves Fortin, Assistant Director, International Finance and Development Division, Department of Finance.

The Committee began consideration of Bill C-68, an Act to amend the Bretton Woods and Related Agreement Act.

Mr. Fortin made a statement and answered questions.

The Committee proceeded to the consideration of the Bill clause-by-clause.

It was agreed that the Chairman report Bill C-68 to the Senate without amendment but with observations.

The Committee continued *in camera* in order to consider and adopt the final version of the report to the Senate.

At 5:57 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier suppléant du Comité*

Diane Deschamps

*Acting Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 OCTOBRE 1987  
(32)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 06 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Grafstein, LeBlanc, Macquarrie, Stollery et van Roggen. (6)

*Également présente: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:*

M. Yves Fortin, directeur adjoint, Division des Finances et du développement international.

Le comité entreprend l'examen du projet de loi C-68, Loi modifiant la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes.

M. Fortin fait une déclaration et répond aux questions.

Le Comité entreprend l'étude du projet de loi, article par article.

Il est convenu que le président rapporte le projet de loi C-68 au Sénat sans amendement, mais accompagné d'observations.

Le Comité poursuit la séance à huis clos pour étudier et adopter la version finale du rapport destiné au Sénat.

À 17 h 57, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 6, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill C-68, to amend the Bretton Woods and Related Agreements Act, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator van Roggen (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the Senate having referred to this committee Bill C-68, an Act to amend the Bretton Woods and Related Agreements Act, we have asked Mr. Yves Fortin, Assistant Director, International Finance Development, Department of Finance, to appear before the committee to give us a background briefing on the bill. We take the opportunity to congratulate him on his election only last week as Executive Secretary of the Development Committee of the World Bank and the IMF in Washington. I am sure that his new position will be both challenging and interesting, and we offer him our congratulations.

Mr. Fortin, would you please walk us through the background of this legislation, explaining the origin or the creation of this new facility under the World Bank. We are particularly interested in the amount of the capital contribution by Canada, the amount that will be put forward in cash—up front as opposed to on call—and how that is treated in the public accounts of Canada. Possibly you can then deal with the voting escalation from 80 per cent to 85 per cent under clause 6. Please go ahead.

**Mr. Yves Fortin, Assistant Director, International Finance and Development, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman. I thank you for your kind remarks regarding my election. It is indeed an honour for Canada and my department as well as myself. I received very strong support from the minister in this endeavour and I am very pleased with the outcome.

As to the issue that we are examining today, I will not make a statement, but I would like to make a number of comments that might help to situate this initiative which was taken about two years ago at the international level. The bill before us calls for two pieces of action. The first concerns the establishment of the Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA, which basically is aimed at encouraging flows of foreign investment to the developing countries in a manner that will promote their economic development and also reduce their reliance on borrowed foreign funds which are debt-creating and which have caused some problems in the past.

The other aspect of the bill, as the chairman mentioned, is the increase in the majority of votes required for the amendment of articles of agreement of the World Bank from 80 per cent of the votes to 85 per cent of the votes. The amendment has been made necessary due to an agreement made by the United States of America and a number of countries in the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 6 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, auquel a été renvoyé le projet de loi C-68, Loi modifiant la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accord connexes, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur: van Roggen (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, ayant renvoyé à notre comité le projet de loi C-68, Loi modifiant la loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes, nous avons demandé au directeur adjoint de la Division des finance et du développement international au ministère des Finances, M. Yves Fortin, de comparaître devant le comité pour nous situer le projet de loi dans son contexte. J'en profite pour le féliciter d'avoir été élu la semaine dernière au poste de secrétaire général du Comité de développement de la Banque mondiale et du MFI à Washington. Je suis sûr que ses nouvelles fonctions, bien qu'exigentes, ne manqueront pas de l'intéresser. Nous lui présentons nos félicitations.

Monsieur Fortin, voulez-vous nous présenter le contexte de cette mesure législative, nous expliquer l'origine ou la création de cette nouvelle agence au sein de la Banque mondiale. Nous voudrions connaître en particulier le montant de la souscription canadienne à son capital, le montant qui devra être versé, par opposition au montant susceptible d'être «appelé», et la façon dont ces opérations vont être traitées dans les comptes publics du Canada. Peut-être pourrez-vous également nous expliquer la question de la proportion des voix attribuées, qui passe de 80 à 85 pour cent, aux termes de l'article 6. Nous vous écoutons.

**M. Yves Fortin, directeur adjoint de la Division des finances et du développement international, ministère des Finances:** Merci, monsieur le président. Je vous remercie de vos aimables propos concernant mon élection. C'est naturellement un honneur pour le Canada et pour mon ministère, ainsi que pour moi-même. Dans cette démarche, j'ai bénéficié de l'appui entier de mon ministre, et je suis très heureux du résultat.

Quant à la question qui nous occupe aujourd'hui, je n'ai pas d'exposé à vous présenter, mais j'aimerais faire un certain nombre de remarques qui pourront situer cette initiative prise il y a environ deux ans au niveau international. Le projet de loi dont nous parlons aujourd'hui comporte deux mesures. La première concerne la création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements, qui vise à favoriser l'apport d'investissements étrangers dans les pays en voie de développement, de façon à favoriser leur développement économique et à les rendre moins dépendants des fonds empruntés à l'étranger, qui sont une cause d'endettement et qui ont déjà suscité certains problèmes.

L'autre élément du projet de loi, comme l'indiquait le président, est l'augmentation de la majorité des voix exigées pour ratifier une modification de l'accord constitutif de la Banque mondiale, cette majorité passant de 80 à 85 pour cent des voix. Ce changement résulte d'un accord entre les États-Unis et un certain nombre de pays membres de la Banque mondiale lors



*[Text]*

World Bank at the time of the eighth replenishment of the IDA funds, which is the concessional window of the World Bank. At that time the United States agreed to release a number of shares that it was holding in order to accommodate higher contributions by three countries, namely, Japan, Italy and Canada.

The willingness of the United States to release those shares and ensure a larger replenishment of IDA for concessional loans to the least developed countries was conditional on an increase in the voting power that is necessary to amend the Charter of the IMF. If we want to put it simply, such an amendment would preserve the veto, which the United States has as the largest shareholder in the World Bank, on any changes in the articles of agreement. So there is a political element involved in this agreement.

I might come back to the idea of MIGA. MIGA is an old idea which has been aired from time to time in the past 25 years and, in a way, is an idea whose time has come, for two major factors: The first is that in the past seven or eight years we have noticed a change in the attitude and in the mood of many of the developing nations vis-a-vis the role of the private sector in their economies, as well as, to a certain extent, the role of foreign investment.

When most of those developing countries which were former colonies became nations, they put a very high degree of emphasis on the role of the public sector in the development of their economies. Success has been mixed. In some countries the success has been rather low, and over time there has been a return to the notion of market economy and private enterprise.

The second major factor which has contributed to the re-emergence of the old idea, and the translation of the idea into a more concrete proposal, has been the international debt problem to which the chairman alluded. More and more countries realize that they can no longer borrow on the international capital markets and therefore they have come to the view that some reliance on direct foreign investment would be quite beneficial to them.

Therefore MIGA would make it possible for those countries which are willing to accept foreign investment, because this agreement does not impose anything on anyone. It is strictly by voluntary adherence that the agency will provide insurance coverage for foreign investors. The host country, as well as the country of the investor, must be a member of MIGA for insuring the type of insurance that is contemplated under this facility. So far a fairly large number of developing countries have ratified, and, if Parliament and the Senate so approve, we will become one of the first major industrial countries to ratify.

**The Chairman:** I might explain to members of the committee that for this agency to be created, it requires the approval of five industrialized members and 15 third-world members of the World Bank. We would be one of the first five.

*[Traduction]*

de la huitième reconstitution des fonds de l'IDA, qui accorde les prêts de faveurs de la Banque mondiale. A cette époque, les États-Unis ont accepté de renoncer à un certain nombre d'actions dont ils étaient détenteurs, de façon à permettre à trois pays, à savoir le Japon, l'Italie et le Canada, d'augmenter leurs souscriptions.

Les États-Unis ont accepté de se départir de ces actions et de permettre une plus forte reconstitution de l'IDA, de façon qu'on puisse accorder des prêts de faveur aux pays les moins développés, à la condition que l'on augmente le nombre des voix nécessaires à la ratification de toute modification de la Charte du FMI. En clair, cette modification vise à préserver le droit de veto dont jouissent les États-Unis en tant que plus gros actionnaires de la Banque mondiale, sur toute modification qu'on voudrait apporter aux dispositions de la Charte. Il y a donc ici un élément d'ordre politique.

Je voudrais maintenant revenir à l'idée de l'AMGI. Cette idée n'est pas neuve; elle a été formulée à différentes reprises au cours des 25 dernières années, et elle s'est concrétisée essentiellement pour deux raisons. Tout d'abord, nous avons remarqué au cours des sept ou huit dernières années, un changement d'opinion et d'attitude chez de nombreux pays en développement à l'égard du rôle du secteur privé dans leurs économies et, dans une certaine mesure, du rôle de l'investissement étranger.

Lorsque ces pays en développement, qui étaient pour la plupart d'anciennes colonies, sont devenus des nations indépendantes, ils ont accordé une grande importance au secteur public dans le développement de leurs économies. Ils ont ainsi remporté des succès mitigés. Dans certains pays, les progrès ont été lents et on en est revenu progressivement à des principes d'économie de marché et d'entreprise privée.

La deuxième raison qui a contribué au succès de cette ancienne idée et à sa concrétisation, c'est le problème de l'endettement international, auquel le président a fait allusion. Les pays en développement sont de plus en plus nombreux à constater qu'ils ne peuvent plus emprunter sur les marchés internationaux de capitaux, et ils en viennent à considérer qu'ils auraient tout à fait intérêt à recourir à un investissement étranger direct.

L'AMGI devrait donc apporter une solution aux pays qui sont prêts à accueillir des investissements étrangers, car cet accord n'impose rien à personne. C'est sur la base d'une adhésion strictement volontaire que l'agence va proposer une assurance aux investisseurs étrangers. Il faut que le pays d'accueil et que le pays de l'investisseur soit en membres de l'AMGI pour que la transaction puisse être couverte par le régime d'assurance envisagé. Jusqu'à maintenant, la convention a été ratifiée par un assez grand nombre de pays en développement et, si le Parlement et le Sénat en approuvent le principe, nous allons être l'un des premiers grands pays industrialisés à la ratifier.

**Le président:** Je voudrais expliquer aux membres du comité qu'il va falloir l'approbation de cinq pays industrialisés et de 15 pays du Tiers monde, tous membres de la Banque mondiale, pour que l'agence soit créée. Le Canada serait l'un des cinq premiers.

[Text]

**Mr. Fortin:** That is correct.

**The Chairman:** How many are ahead of us?

**Mr. Fortin:** At the moment, only two countries, but a number of other countries are coming behind very quickly. The timing is very important. As soon as we have the five developed countries and the 15 developing countries, a conference will be called at which a board of governors will be established and the rules of the game determined. In order to ensure our participation at the first meeting and to have an impact on how the agency will operate, we have to be there at an early stage. This is why we hope that the ratification will be secured some time this month.

The Export Development Corporation of Canada already provides some of the coverage that MIGA will provide. I say "some", because MIGA will provide a much broader type of coverage than the Export Development Corporation, particularly as regards the amounts that can be insured. Also, and more importantly, MIGA will cover joint ventures. For example, if Japanese investors and Canadian investors wish to invest in a third world country together, presently the EDC can only insure the Canadian portion of the investment, while MIGA would insure both the Japanese and Canadian portions. This might have the effect of making the deal possible when otherwise it would not go ahead.

**The Chairman:** So it would supplement rather than displace the EDC insurance?

**Mr. Fortin:** That is correct. The capital for MIGA has been set initially at \$1 billion. Considering the relative size of Canada in the world economy, we have a right to purchase 2,965 shares of the agency at a total cost of \$32,810,300 in U.S. funds. Ninety days after the coming into force of the convention—that is, when things have been ratified by the five developed countries and the 15 developing countries—we will be expected to put up an amount equivalent to 10 per cent of the \$32 million that I mentioned. Therefore, the amount will be some \$3.2 million. Another 10 per cent of our subscription will be in the form of notes, and the rest, 80 per cent, will be callable. Therefore, this bill will provide authority for the Minister of Finance to request an initial subscription of \$6.416 million U.S. The fund will be provided out of the official development aid envelope—that is, the CIDA program.

**The Chairman:** So, in effect, this money would come from funds presently allocated to CIDA which, were it not for this bill, would be spent for general CIDA purposes?

**Mr. Fortin:** That is correct.

**The Chairman:** I might remind some members of the committee who were not active in the last report the committee prepared that the committee recommended that further funds be given to the World Bank and the International Monetary Fund and the allocation as a percentage of the total CIDA envelope be increased from the amount to which it had fallen.

[Traduction]

**M. Fortin:** C'est exact.

**Le président:** Combien y en a-t-il avant nous?

**M. Fortin:** Actuellement, il n'y en a que deux, mais un certain nombre d'autres pays nous suivent de très près. Il s'agit de pas perdre de temps. Dès qu'on aura réuni cinq pays développés et 15 pays en voie de développement, on convoquera une conférence au cours de laquelle on va constituer un conseil d'administration et fixer les règles du jeu. Le Canada doit intervenir au tout début du processus s'il veut participer à la première assemblée et obtenir voix au chapitre dans la détermination du mode de fonctionnement de l'agence. C'est pourquoi nous espérons que la convention sera ratifiée dans le courant du mois.

La Société pour l'expansion des exportations du Canada couvre déjà certains des risques assurés par l'AMGI. Je précise «certains», car l'AMGI va assurer une protection beaucoup plus large que la Société pour l'expansion des exportations, en particulier en ce qui concerne les montants assurables. Et avant tout, l'AMGI va assurer les entreprises en coparticipation. Par exemple, si des investisseurs japonais et canadiens souhaitent investir conjointement dans un pays du tiers monde, la SEE, dans la situation actuelle, n'assurera que la partie canadienne de l'investissement, alors que l'AMGI assurerait aussi bien la part japonaise que la part canadienne. On va ainsi pouvoir réaliser des transactions qui, sinon, n'auraient pu être envisagées.

**Le président:** L'agence va donc compléter l'action de la SEE plutôt que de la remplacer.

**M. Fortin:** C'est exact. Le capital initial de l'AMGI a été fixé à 1 milliard de dollars. Compte tenu de la position du Canada dans l'économie mondiale, nous avons le droit d'acheter 2 965 actions de l'agence pour un prix total de 32 810 300 dollars en devises américaines. Dans les quatre-vingt-dix jours suivant l'entrée en vigueur de la convention, c'est-à-dire une fois qu'elle aura été ratifiée par les cinq pays industrialisés et par les 15 pays en voie de développement, nous allons devoir libérer un montant équivalent à 10 pour cent des 32 millions de dollars dont je viens de parler. Il s'agira donc d'un montant d'environ 3,2 millions de dollars. Il y aura une autre tranche de 10 pour cent de notre souscription qui se présentera sous forme de billets à ordre, et les 80 pour cent restants devront pouvoir être appelés. Le projet de loi va donc habiliter le ministre des Finances à demander une souscription initiale de 6,411 millions de dollars américains. Les fonds seront prélevés dans l'enveloppe de l'aide officielle au développement, c'est-à-dire qu'ils proviendront du programme de l'ACDI.

**Le président:** Donc en fait, cet argent proviendra de fonds actuellement attribués à l'ACDI et qui, sinon, seraient consacrés aux activités ordinaires de l'ACDI.

**M. Fortin:** C'est exact.

**Le président:** Je voudrais rappeler à certains membres du comité, qui n'ont pas participé à la présentation du dernier rapport, que notre comité avait recommandé l'octroi de fonds supplémentaires à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international, et souhaitait que l'on augmente le pourcentage de notre contribution à ces organismes par rapport au total de



[Text]

I forget the exact figure. So what is proposed in the bill would be in keeping with that concept.

**Mr. Fortin:** Yes, although this amount is relatively modest. But it would, indeed, be part of the multilateral contribution of Canada. The supplementary estimates will contain an entry concerning this amount.

**The Chairman:** The \$6.4 million or the \$32 million?

**Mr. Fortin:** The cash amount the \$3.2 million. It will be included in the supplementary estimates because it is a cash requirement.

**The Chairman:** I suppose that we should not burden you with this matter because we can get somebody from the Department of Finance to appear, but as part of the previous study we raised a question with regard to the larger figures as per the subscriptions of the World Bank and the IMF. They can subscribe for \$100 million in capital. The ratio between the amount taken in cash and the callable amount for MIGA is 10 to one, and I think for the World Bank it is eight to one. It is very much an obligation for Canada. In our report at page 77 we deal with this matter separately, and we are critical of the fact that when Parliament has asked for this appropriation within the estimates only the actual cash amount is shown, not the amount of the obligation incurred. We feel that Parliament should approve the full obligation, not just the cash requirement.

**Mr. Fortin:** I believe you are referring to the contingent liabilities that originate from the fact that 80 per cent of the obligation is callable.

**The Chairman:** Yes. It is the same with the other contributions we make to the World Bank and the IMF.

**Mr. Fortin:** That is correct. I believe that, indeed, the callable capital can be disbursed only with the authority of Parliament. There would have to be supplementary action.

**The Chairman:** I wonder if the IMF and the World Bank would be happy with that explanation. I am trying to relate this matter to commercial borrowing. I would like to think that you have an obligation which you can call upon when you subscribe for capital of a certain amount but do not pay it all in.

**Mr. Fortin:** I believe that one way or the other parliamentary approval would be required.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I have just become a member of this committee, so I have not had an opportunity to read the report to which you just referred. However, I have seen a reference to the report respecting the fact that, in order to get these people out of the commercial banking system, the World Bank should do more. I cannot say that I have any great wisdom on this particular bill, but I would like to ask a question. When we talk about a program that, as I read it, is basically an insurance program for investors, against revolution, seizure, et cetera, are there guidelines as to the kinds of investment we are talking about in order to encourage the private sector to

[Traduction]

l'enveloppe de l'ACDI. Je ne me souviens pas du chiffre exact. Par conséquent, les mesures proposées dans ce projet de loi sont conformes aux principes de nos recommandations.

**M. Fortin:** Oui; et du reste, il s'agit d'un montant relativement modeste, mais qui fera naturellement partie de la contribution multilatérale du Canada. Il va y avoir une rubrique correspondant à ce montant dans le budget supplémentaire.

**Le président:** Aux 6,4 millions de dollars ou au 32 millions de dollars?

**M. Fortin:** Au montant en numéraire de 3,2 millions de dollars. Il va être ajouté au budget supplémentaire, car il s'agit d'un montant exigé en numéraire.

**Le président:** Nous n'allons pas vous accabler de questions à ce sujet, car nous pourrions faire venir quelqu'un du ministère des Finances, mais dans notre étude précédente, nous avons abordé la question de différences de montants par rapport aux souscriptions de la Banque mondiale et du FMI. On pense souscrire un capital de 100 millions de dollars. La proportion entre les souscriptions en numéraire et les montants pouvant être appelés est de un pour 10, et je pense qu'en ce qui concerne la Banque mondiale, la proportion est de un pour huit. Il s'agit donc d'une obligation considérable pour le Canada. À la page 77 de notre rapport, nous abordons spécifiquement cette question et nous dénonçons le fait que lorsqu'on a soumis cette demande d'affectation de crédits au Parlement dans le budget, on a indiqué seulement le montant en numéraire, et non pas le montant total de l'obligation. À notre avis, le Parlement aurait dû approuver l'intégralité de l'obligation, et non pas uniquement la fraction correspondant au numéraire.

**M. Fortin:** Vous faites sans doute référence aux engagements conditionnels résultant de ce que 80 pour cent de l'obligation peuvent être appelés.

**Le président:** Oui. Il en va de même en ce qui concerne nos autres contributions à la Banque mondiale et au FMI.

**M. Fortin:** C'est exact. Je pense qu'en fait, les montants qui peuvent être appelés ne sont versés qu'avec l'autorisation du Parlement. Il faudrait une intervention supplémentaire.

**Le président:** Je me demande si le FMI et la Banque mondiale se contenteraient de cette explication. J'essaie de comparer cela aux emprunts commerciaux. Il serait commode de pouvoir contracter une certaine obligation lors de la souscription d'un montant de capital, sans avoir à en payer tout le prix.

**M. Fortin:** Je pense que de toute façon, il faudra l'approbation du Parlement.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, je viens de devenir membre de ce comité, si bien que je n'ai pas eu l'occasion de lire le rapport dont vous venez de parler. Mais j'ai vu une référence au rapport, concernant le fait que la Banque mondiale devait aider davantage les pays en développement à se libérer du système bancaire commercial. Je ne suis pas particulièrement bien informé de ce projet de loi, mais j'aimerais poser une question. Lorsqu'on parle d'un programme qui, si je comprends bien, vise essentiellement à assurer les investisseurs contre les risques de révolution, de confiscation, etc., afin d'inciter le secteur privé à investir, est-ce qu'on a fixé des

[Text]

invest? I ask this because the World Bank has been severely criticized, particularly in the case of Brazil.

**The Chairman:** Senator Stollery, I apologize for interrupting but, as chairman, my objection is designed to accelerate the presentation of the witness on the bank. As soon as he finishes, we will come to general questions such as yours.

**Mr. Fortin:** Thank you, Mr. Chairman. I will be pleased to answer this question afterwards, senator. The second piece of action that this legislation is attempting to deal with is the question of the increase in the number of votes or shares that are required from 80 to 85 per cent, as I mentioned before, for any amendment to the Articles of Agreement of the World Bank. Most of the decisions within the World Bank are made by a simple majority of the votes expressed. On the other hand, there are a number of decisions that require what we call qualified majorities—in other words, where it requires more than a simple majority of the voting power because the World Bank operates on the basis of a weighted voting system: The bigger your number of shares, the bigger your contribution, the bigger your voting power.

There are a number of decisions that must be made by qualified majorities, sometimes comprising two-thirds of the votes. This is to ensure that there is enough consensus within the bank that the decisions will stick. It is not always useful to have decisions made and voted in by a very small majority of the vote. In other words, they do not engender enough support, and countries try to get out of the agreement because they feel that it is not sufficiently supported.

There were other decisions in the past that required 80 per cent; but these were relatively few. The main one concerns the decision to amend the Articles of Agreement. There are others, but very few of them. One is to increase the total number of directors sitting on the executive board of the World Bank. That decision requires a very highly qualified majority.

As I mentioned before, the agreement was made with the U.S. and the rest of the membership on a demand made by the United States to protect its veto. This may seem to appear strange, but in this case we are carrying some historical baggage. At the very beginning, it was very handy to have the large American contributions, and at that time the U.S. had, by the nature of things, almost the right of veto. Things have changed over the years, but the Americans are still determined to keep their right of veto as long as possible because they are still by far the largest shareholder; they have special responsibilities in the World Bank and for a successful continuation of the role of the World Bank, as well as access to financing by the World Bank in the markets, it is essential to have support from the U.S.

Before I conclude on this part of your point, I might say that if we had not been willing to go along with this amendment to allow the Americans to retain their right of veto, first of all the IDA replenishment for the poorer countries would have been much smaller than it is now. The Americans have agreed to

[Traduction]

lignes directrices concernant les types d'investissements qui pourront être assurés? Je pose cette question, car la Banque mondiale a été sévèrement critiquée, notamment pour ses interventions au Brésil.

**Le président:** Sénateur Stollery, vous me pardonnerez de vous interrompre, mais en tant que président, je dois veiller à ce que l'exposé du témoin sur la banque ne soit pas retardé. Dès qu'il aura fini, nous passerons aux questions d'ordre général comme la vôtre.

**M. Fortin:** Merci, monsieur le président. Je serai heureux de répondre plus tard à cette question, sénateur. Le deuxième thème abordé dans cette mesure législative concerne l'augmentation du nombre des voix exigées, qui passe de 80 à 85 p. 100, comme je l'indiquais tout à l'heure, pour l'approbation de toute modification des articles de l'accord constitutif de la Banque mondiale. La plupart des décisions de la Banque mondiale sont prises à la majorité simple. En revanche, un certain nombre de décisions nécessitent ce que nous appelons une majorité qualifiée, c'est-à-dire qu'on exige plus qu'une majorité simple, car la Banque mondiale applique un mode de scrutin pondéré: plus un pays a souscrit d'actions, plus son opinion a de poids dans un vote.

Un certain nombre de décisions doivent être prises par la majorité qualifiée, qui peut parfois atteindre deux tiers des voix. On veut faire en sorte que la banque en vienne à un consensus suffisant pour que les décisions soient appliquées. Les décisions prises à une très faible majorité ne sont pas toujours utiles. Autrement dit, elles ne suscitent pas un appui suffisant, et les pays ont tendance à s'y soustraire parce qu'ils estiment qu'elles n'ont pas recueilli un appui suffisant.

Il y a déjà eu, très rarement, des décisions qui nécessitaient 80 p. 100 des voix. La principale concerne la modification de l'accord constitutif de la banque. Il y en a d'autres, mais elles sont rares. L'une d'entre elles concerne l'augmentation du nombre des directeurs admis à siéger au conseil d'administration de la banque. Cette décision nécessite une très forte majorité qualifiée.

Comme je l'indiquais précédemment, les membres de la banque se sont entendus avec les États-Unis sur une demande formulée par ces derniers et visant à maintenir leur droit de veto. Pour étrange que cela puisse paraître, il s'agit ici d'une tradition. Au départ, on a trouvé très commode que les États-Unis fassent une très importante souscription et à cette époque, ils avaient, par la force des choses, un quasi-droit de veto. La situation a évolué progressivement, mais les Américains sont déterminés à conserver leur droit de veto aussi longtemps que possible, car ils sont toujours de très loin le plus gros actionnaire de la banque; ils y ont une responsabilité particulière, et il est essentiel que la Banque ait l'appui des États-Unis pour qu'elle puisse continuer à jouer son rôle et obtenir du financement sur les marchés.

Avant de conclure sur ce sujet, je voudrais dire que si nous n'avions pas accepté cette modification qui a permis aux Américains de conserver leur droit de veto, la reconstitution de l'IDA au profit des pays les plus pauvres aurait été beaucoup plus modeste qu'elle n'est actuellement. Les Américains ont



[Text]

release these shares to accommodate other countries, such as Japan, Italy and Canada, in making larger contributions. Therefore, by releasing these shares, the U.S. allowed for a more successful IDA aid contribution in favour of the least developed countries. If we had not agreed to the American proposal, the Americans would simply have kept their right to veto in any event, because they already had it.

Mr. Chairman, I make these remarks to establish the kind of question or problem we are dealing with here, and I will stop there.

**The Chairman:** Thank you. I might say on the witness's last point that, after we have had questions by senators, I will be reminding the committee of how we dealt with this problem in the report relative to other international institutions where the United States' has a veto, where we were somewhat critical of the United States dragging its feet in order to maintain its veto when other countries were prepared to put more money up. The problem is also dealt with in the draft report which I have for your consideration at this meeting, and you can determine whether you wish to go along with further criticism or comment on this particular problem.

In the meantime, I wish to thank Mr. Fortin for his background presentation. On proceeding with questions, we now come back to your question, Senator Stollery.

**Senator Stollery:** Very well, Mr. Chairman. I will not take up very much of your time, but I am curious about the procedure that is gone through as to how these projects that we are insuring are decided upon. In other words, what are the guidelines for the World Bank?

**Mr. Fortin:** The World Bank is an association, if you like, of sovereign countries which have their own laws, legislation and regulations affecting various aspects of their economic life, and that includes foreign investment. The World Bank, by and large, must respect the sovereignty of the member countries, whether it is a developing country or whether it is a country such as Canada. The types of investments that can be insured under this scheme are not financial investments; they are investments of an industrial or commercial nature.

**Senator Stollery:** Perhaps I should go a little bit further. In a specific instance, a criticism has been made of the World Bank that it has funded projects in Brazil, which, although I am sure they were approved by the Brazilian government because otherwise they would not have taken place, a great many people say have had a very serious effect on the country—for example, causing a decline in the rain forests. The other day, I saw an article that I must say was quite an impressive and well researched criticism of the process in which the World Bank—which would include all of us who contribute—was implicated in all of this and included a very dramatic piece on Panama.

I must say that I go quite frequently to Panama City and I now realize that the place has been completely deforested.

Every time I go to Panama City I see more bare hillsides. Apparently this is a very big problem. The funding comes from

[Traduction]

accepté de libérer ces actions pour permettre à d'autres pays, comme le Japon, l'Italie et le Canada, d'augmenter leur souscription. Ainsi, en cédant leurs actions, ils ont permis à l'IDA d'aider plus efficacement les pays les moins développés. Si nous n'avions pas accepté la proposition américaine, les Américains auraient tout de même conservé leur droit de veto, puisqu'ils en étaient déjà investis.

Monsieur le président, j'ai fait cette remarque pour bien situer le genre de problème dont il est ici question, et je m'en tiendrai là.

**Le président:** Je vous remercie. À propos du dernier sujet évoqué par le témoin, je voudrais dire qu'après les questions des sénateurs, je vais rappeler au comité la façon dont nous avons abordé le problème dans le rapport, lorsqu'il a été question d'autres institutions internationales dans lesquelles les États-Unis avaient un droit de veto, et nous avons conservé leur droit de veto, alors que d'autres pays étaient prêts à souscrire davantage. Il en est également question, dans le projet de rapport que je voudrais soumettre à votre étude au cours de la séance présente, et il sera à vous de décider s'il convient de formuler de nouvelles critiques ou d'autres remarques à ce sujet.

Dans l'immédiat, je voudrais remercier M. Fortin de son exposé. Comme nous passons aux questions, nous allons tout d'abord revenir à la vôtre, sénateur Stollery.

**Le sénateur Stollery:** Parfait, monsieur le président. Je ne veux pas m'éterniser sur la question, mais j'aimerais connaître la méthode appliquée pour déterminer les projets qui peuvent être assurés. Autrement dit, la Banque mondiale applique-t-elle des lignes directrices?

**M. Fortin:** La Banque mondiale est, si l'on veut, une association de pays souverains qui ont chacun leur propre législation et leur propre réglementation applicables aux différents éléments de la vie économique, et notamment à l'investissement étranger. De façon générale, la Banque mondiale doit respecter la souveraineté des pays membres, qu'il s'agisse de pays en développement ou de pays comme le Canada. Les investissements qui peuvent être assurés par ce régime ne sont pas des investissements d'ordre financier, mais des investissements de nature industrielle ou commerciale.

**Le sénateur Stollery:** Je pourrais peut-être préciser davantage. Dans un cas particulier, on a reproché à la Banque mondiale d'avoir financé au Brésil des projets qui avaient effectivement reçu l'approbation des autorités brésiliennes, car autrement, ils n'auraient pas été réalisés, mais dont de nombreux observateurs ont dit qu'ils avaient provoqué un important phénomène de dégénération de la forêt tropicale. J'ai lu récemment un article très convaincant et très bien étayé où l'on dénonçait la façon dont la Banque mondiale—et tous les pays qui y souscrivent—était impliquée dans ce phénomène et on évoquait également le cas de Panama.

Je vais très fréquemment à Panama, et j'ai pu constater que la région avait été entièrement déboisée.

Chaque fois que j'y vais, je vois des collines dénudées. Il semble que le problème est très grave. Le financement des pro-

[Text]

the World Bank. How does all that take place? What is the story?

**Mr. Fortin:** I would like to make the following comments on this question: There was a time when environment and ecology were not on the forefront of preoccupations as they are now. That also applies to Canada. Canadians are still fighting hard on the issue of acid rain.

There are many other problems, but clearly, the World Bank is part of this problem. We are a member of the World Bank, and it would have been strange that we would have been more concerned about the ecological impact of certain projects than we were for our own way of doing things at home. In the past there may well have been mistakes made.

**Senator Stollery:** Apparently they are making them right now. It is not too far in the past.

**Mr. Fortin:** As to the present, the World Bank, like all the regional development banks, have been setting up very strong environmental departments in their respective institutions. The projects are now screened much more thoroughly. At the same time, we have to be cautious at times about various reports that originate from the press. Sometimes the information is not necessarily complete or entirely accurate. But it is true that a great deal of ecological damage has resulted from various projects in these countries.

As I have mentioned, the World Bank is dealing with sovereign countries. It is sometimes difficult, in my view, to differentiate between the responsibility of the World Bank and the responsibility of the host countries. We know that there are countries, such as Thailand, the Philippines, Indonesia and Nepal, that have the types of problems you are talking about. There is a real problem of deforestation in those countries, which is often linked to rampant and sometimes fraudulent development.

There are a number of problems here, and it is not because the World Bank is involved in a given area of a country that the World Bank is necessarily responsible for the problem.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** They are not involved in Canada, are they?

**Mr. Fortin:** No.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Because we do defoliate rather wantonly.

**Mr. Fortin:** It is a problem in many, many countries. You are quite right in pointing out the problem.

**Senator Stollery:** The problem with an international institution like the World Bank—and I do not know if there is a solution—seems to me to be that, precisely because it is an institution which is really only responsible to governments, it is very difficult to get much of a response from an institution that is the major source of funds for these programs.

We are not talking about any investor or any financial source; we are talking about every contractor in the Third World. The first thing a contractor does when he has a project is to see what is approved by the World Bank, because the

[Traduction]

jets en cause provient de la Banque mondiale. Comment tout cela se passe-t-il? Quel est le fin mot de l'histoire?

**M. Fortin:** Voilà ce que je puis vous dire sur cette question: il fut un temps où l'environnement et l'écologie n'étaient pas au premier rang des préoccupations, comme ils le sont aujourd'hui. Il en était de même au Canada. Les Canadiens mènent toujours un rude combat à propos des pluies acides.

Il existe bien d'autres problèmes, mais la Banque mondiale n'est certainement pas étrangère à la situation qui nous occupe. Nous sommes membres de la Banque mondiale, et il aurait été surprenant que nous nous préoccupions davantage des conséquences écologiques de certains projets, que nous le faisons dans notre propre pays. Il se peut que des erreurs aient été commises.

**Le sénateur Stollery:** Apparemment, on continue à en faire. Ce passé n'est pas si lointain.

**M. Fortin:** La Banque mondiale, comme toutes les banques de développement régional, a réussi à se doter d'une section de l'environnement très compétente. Les projets sont maintenant soumis à une procédure de sélection plus rigoureuse. Il faut aussi se méfier des divers rapports des médias. Parfois, l'information n'est pas nécessairement complète ni entièrement exacte. Mais il est vrai que divers projets ont entraîné de grands dommages écologiques dans ce pays.

Comme je l'ai mentionné, la Banque mondiale traite avec des pays souverains. Il est parfois difficile, à mon avis, de faire la distinction entre les responsabilités de la Banque mondiale et celles des pays d'accueil. Nous savons qu'il y a des pays, comme la Thaïlande, les Philippines, l'Indonésie et le Népal, où se posent des problèmes du genre de ceux que vous mentionnez. Un grave problème de déforestation se pose dans ces pays. Cela est souvent lié à un développement massif et parfois frauduleux.

Ce n'est toutefois pas parce que la Banque mondiale travaille dans une région donnée d'un pays qu'elle est pour autant nécessairement responsable d'un problème qui s'y pose.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Elle œuvre ici au Canada, n'est-ce pas?

**M. Fortin:** Non.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Nous défolions pourtant impudiquement.

**M. Fortin:** Ce problème se pose dans de très nombreux pays. Vous avez raison de le signaler.

**Le sénateur Stollery:** Le problème qui se pose dans le cas d'une institution internationale comme la Banque mondiale—et je ne sais pas s'il existe une solution—tient précisément, d'après moi, à ce que, parce qu'elle n'a de comptes à rendre qu'aux gouvernements, il est très difficile de la faire réagir puisqu'elle est la principale source de financement de ces programmes.

Nous parlons non pas d'un investisseur ou d'une source financière quelconque, mais bien de chaque entrepreneur du Tiers monde. La première chose que fait un entrepreneur lorsqu'il a un projet, c'est de voir ce qui est approuvé par la



[Text]

World Bank is going to pay for the contract. For example, the Toronto Transit Commission does that when it is trying to sell a subway. That is the first thing it does. But the World Bank is not just a bank. It is an institution responsible to its shareholders, which in this case are countries. However, ecology is certainly a major consideration, but it makes it almost impossible for a pressure group actually to get at the organization, does it not? Is there any answer to that?

**Mr. Fortin:** We must not take too much of a pessimistic view of the role of the World Bank in this context. As I said, mistakes have been made in the past. This is regrettable. We have made mistakes ourselves.

If you have the opportunity of visiting the World Bank, I would recommend that you raise these issues, and you will see the degree of concern there is right now. Our own executive director in the World Bank, who speaks for Canada, is under the standing instruction to ensure that any project that comes to the bank for approval makes sense from the ecological point of view and does not, to the best of his knowledge, involve any kind of damage to the ecology, whether it is a dam or a forestry project or whatever.

We know that a number of other executive directors are also under the same standing instruction. The United States have been very vocal about that. There is a very strong concern on the part of the United States government. As I have said, the degree of concern in the World Bank in the last two or three years has been heightened considerably. Looking towards the future and keeping pressure on the staff of the World Bank, I am sure that a lot of mistakes will be avoided.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** This is such an interesting subject, and I would like to ask a supplementary question.

We hear a Canadian official describing instructions that are given to an international body or to our representatives. I would like to see those in writing. If they are available, it would be very interesting reading. One of the problems we have in our own country, when we sign agreements with provinces, is that we would not be allowed to put that sort of clause in, for example, a forestry agreement which is aimed at reforestation. We cannot insist on certain management conditions in present forestation or wood-cutting practices. In other words, the left hand is signing an agreement to reforest with province A, but the right hand cannot say to province A that your present cutting techniques are destructive in the long run.

I find it quite fascinating that we are better world citizens than we are Canadian citizens in that sense. That is the only point I will make. I did not intend to raise that, but it is too good to miss.

**The Chairman:** We could get into a discussion on provincial jurisdiction and ownership of resources and things like that, or shortcomings of federal governments in making open-ended deals with provinces and not getting any credit for the money that is spent. However, that is a subject we had better not get into.

[Traduction]

Banque mondiale parce que c'est elle qui paiera pour le contrat. C'est ce que fait avant tout la Commission de transport de Toronto lorsqu'elle essaie de vendre un métro, pour ne vous donner qu'un exemple. La Banque mondiale n'est pas qu'une simple banque. C'est un organisme responsable envers ses actionnaires, c'est-à-dire les pays. L'environnement est certainement une considération importante, mais il est presque impossible à un groupe de pression de s'en prendre à l'organisation, n'est-ce pas? Y a-t-il une réponse à cela?

**M. Fortin:** Nous ne devons pas nous faire une idée trop pessimiste du rôle de la Banque mondiale dans ce contexte. Comme je l'ai dit, des erreurs ont été faites dans le passé. Cela est regrettable. Nous avons nous-mêmes fait des erreurs.

Si vous avez l'occasion de visiter la Banque mondiale, je vous recommanderais d'y soulever ces questions et vous verrez qu'elle s'en préoccupe vraiment. Notre nouvel administrateur qui représente le Canada à la Banque mondiale a reçu pour instruction de s'assurer que tout projet soumis à l'approbation de la banque a un sens, du point de vue écologique, et ne comporte pas, à sa connaissance, de risques pour l'environnement, qu'il s'agisse d'un barrage, d'un projet forestier ou autre.

Nous savons qu'un certain nombre d'autres administrateurs ont reçu les mêmes instructions. Les États-Unis ont fait beaucoup de bruit à ce sujet-là. Le gouvernement américain se préoccupe grandement de la question. Comme je l'ai dit, la Banque mondiale s'en préoccupe beaucoup plus depuis deux ou trois ans. Si on regarde vers l'avenir et qu'on continue à exercer des pressions sur le personnel de la Banque mondiale, je suis persuadé qu'on pourra éviter un grand nombre d'erreurs.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** C'est un sujet très intéressant et j'aimerais poser une question supplémentaire.

Vous nous parlez des instructions qui sont données à un organisme international ou à nos représentants. J'aimerais les voir par écrit. Si elles existent, la lecture en serait très intéressante. L'un des problèmes qui se posent dans notre pays, lorsque nous signons des accords avec les provinces, c'est que nous ne pouvons formuler aucune exigence de ce genre, par exemple, exiger qu'un accord sur les forêts ait pour objet le reboisement. Nous ne pouvons insister sur certaines conditions de gestion à l'égard des pratiques actuelles de reboisement ou de coupe du bois. Autrement dit, lorsque le gouvernement fédéral signe un accord de reboisement avec une province donnée, il ne peut lui dire que les techniques de coupe qu'elle emploie sont destructives à long terme.

Je trouve fascinant que nous nous comportions mieux en ce sens comme citoyens du monde que comme citoyens canadiens. C'est le seul point que j'avais à souligner. Je n'avais pas l'intention de le soulever, mais je n'ai pas pu m'en empêcher.

**Le président:** Nous pourrions commencer à discuter des compétences provinciales et du droit de propriété aux forêts et autres choses du genre ou encore du fait que le gouvernement fédéral conclut avec les provinces des ententes générales et ne tire pas le crédit qui lui revient de sa participation financière. Toutefois, c'est un sujet qu'il serait sans doute préférable de ne pas aborder.

[Text]

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, are all our financial commitments to the national financial institutions on the same basis as MIGA?

In other words, a ten per cent down payment and ten per cent in non-negotiable, non-interest bearing demand notes? Do the same criteria apply to all these institutions, the World Bank, the International Development Agency and the Canadian Development Bank?

**Mr. Fortin:** Mr. Chairman, the question is an interesting one. Generally speaking, it works more or less on the same principle, depending on the institution. The International Monetary Fund, because of its monetary character, operates a little differently. But our subscription to the IMF has never been more than 25 per cent of the number of shares that we are holding in the IMF.

**Senator Bosa:** Twenty-five per cent of our financial commitment?

**Mr. Fortin:** Of our quota; that is right. The rest was deposited with the Bank of Canada in an account open for the International Monetary Fund. These were non-interest bearing, non-marketable securities that could be cashed in by the IMF as required. These were claims on our international reserves, because the IMF is a different organization. But the development banks—the World Bank, the Inter-American Bank, the Asian Development Bank, the Caribbean Development Bank and the African Development Bank—all work on the same principle. We buy shares and provide a certain degree of capitalization to the institution. It is on that basis that these institutions can go and borrow in the international capital markets. Therefore, there is no need for us to deposit the full amount of our subscription. I have heard that the call of capital is there to guarantee the financial stability and the repayment by the bank of all of its loans should there be problems at different stages.

**Senator Bosa:** But what is the rationale for having non-negotiable, non-interest bearing demand notes when these securities are deposited with the bank for the purpose to enable MIGA or the World Bank, as the case may be, to use it as collateral for borrowing the funds that they need?

**Mr. Fortin:** I might complete what I just said. The fact is that in the World Bank there is the IDA, which is the concessional window. This is a fund that you keep replenishing. It does not borrow in the capital markets; in order to finance or to make loans; it simply makes loans at highly concessional terms.

**Senator Bosa:** I see.

**Mr. Fortin:** Therefore, once the funds are gone, they are gone. They may come back a few years later, though, because the terms of repayment are ten-years grace, 50-years repayment.

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, tous nos engagements financiers envers les institutions financières nationales sont-ils pris de la même façon qu'avec l'AMGI?

Autrement dit, procède-t-on à un versement initial de 10 p. 100 et 10 p. 100 sous la forme de billets à ordre non négociables ne portant pas d'intérêt? Les mêmes critères s'appliquent-ils à tous les organismes comme la Banque mondiale, l'Agence internationale de développement et la Banque canadienne de développement?

**M. Fortin:** Monsieur le président, la question est intéressante. Généralement parlant, les choses fonctionnent plus ou moins selon le même principe, selon l'institution. Le Fonds monétaire international, en raison de son caractère monétaire, fonctionne un peu différemment. Toutefois, notre souscription au FMI n'a jamais été supérieure à 25 p. 100 du nombre d'actions que nous y détenons.

**Le sénateur Bosa:** Vingt-cinq pour cent de notre engagement financier?

**M. Fortin:** De notre quota, c'est exact. Le reste a été déposé auprès de la Banque du Canada dans un compte ouvert pour le Fonds monétaire international. Il s'agit dans ce cas-là de titres non productifs d'intérêt et non négociables que le FMI pourrait encaisser au besoin. Ce sont des créances sur nos réserves internationales parce que le FMI est un organisme différent. Mais les banques de développement—la Banque mondiale, la Banque interaméricaine, la Banque asiatique de développement, la Banque de développement des Caraïbes et la Banque africaine de développement—fonctionnent toutes selon le même principe. Nous achetons des actions et fournissons ainsi certains capitaux à l'institution. C'est sur cette base qu'elles peuvent emprunter sur les marchés de capitaux internationaux. Il ne nous est donc pas nécessaire de déposer le plein montant de notre souscription. J'ai entendu dire que l'appel de fonds servait à garantir la stabilité financière et le remboursement par la banque de tous ses prêts si des problèmes se posaient à quelque étape que ce soit.

**Le sénateur Bosa:** Mais quelle est la raison d'être des billets à ordre non négociables ne portant pas d'intérêt lorsqu'on sait que ces titres sont déposés auprès de la banque pour permettre à l'AMGI ou à la Banque mondiale, selon le cas, de les utiliser comme garanties pour emprunter les fonds dont elles ont besoin?

**M. Fortin:** Je vais terminer ce que j'avais commencé à dire. Le fait est qu'il existe à la Banque mondiale l'Association internationale de développement, qui accorde en quelque sorte des prêts de faveurs. Il s'agit d'un fonds dont les réserves sont constamment renouvelées. Elle n'emprunte pas sur les marchés de capitaux pour financer ou faire des prêts; elle ne fait qu'accorder des prêts à des conditions très favorables.

**Le sénateur Bosa:** Je vois.

**M. Fortin:** Ainsi, lorsque les fonds sont épuisés, c'est final. Ils peuvent être remboursés quelques années plus tard, cependant, parce que le délai d'amortissement est de dix ans et la période de remboursement de 50 ans.



[Text]

**The Chairman:** They are so concessional that we keep insisting in this committee room that they are really grants.

**Mr. Fortin:** That is right; exactly. They are grants, because when we contribute to these funds we pay 100 per cent of our share—we do not pay 5 or 10 per cent with the rest being callable. This is, as the chairman has said, fully concessional and it is grants. Therefore, it has to be paid in totality.

**Senator Bosa:** The chairman asked you a question related to the callable capital. Has there been any call on the capital that we have subscribed but we have not paid yet?

**Mr. Fortin:** No, there has not been any call by any of the development banks that have been set up since 1945—that is, the international banks—for the construction of the development bank.

**Senator Bosa:** If this committee approves this legislation and it goes before the Parliament of Canada, does Parliament approve the full amount of the \$32 million U.S.? It is stated here that:

Canada is entitled to purchase 2,965 shares of the Agency at a total cost of \$32 million U.S.  
But it is only required to pay 10 per cent of that.

**Mr. Fortin:** Yes.

**Senator Bosa:** When this legislation goes before Parliament does Parliament approve the \$32 million, or does it approve just the 10 per cent in cash and the 10 per cent in securities?

**Mr. Fortin:** Parliament will authorize the purchase of 2,965 shares, which would be worth \$32 million.

**Senator Bosa:** It is worth \$32 million.

**Mr. Fortin:** What Parliament will authorize in terms of money is \$6.4 million, which is 10 per cent in cash and 10 per cent in the form of notes.

**Senator Bosa:** I see.

**Mr. Fortin:** And 80 per cent is callable. In order to obtain this 80 per cent, the government would have to come back for parliamentary approval.

**Senator Bosa:** But there is a contingent liability there which does not appear in the financial statement of the government.

**Mr. Fortin:** That is correct; it is a contingent liability.

**Senator Bosa:** And what happens? Is that shown? Does that appear some place?

**The Chairman:** Our complaint as a committee was that it should appear as a contingent liability on the accounts of the government and does not.

**Senator Bosa:** That it should or that it should not?

**The Chairman:** That it should and does not.

**Senator Bosa:** That it should, yes; that is what I mean.

[Traduction]

**Le président:** Les conditions sont tellement favorables que les membres du comité persistent à dire qu'il s'agit en fait de subventions.

**M. Fortin:** C'est exact. Il s'agit de subventions parce que lorsque nous contribuons à ces fonds nous versons la totalité de notre part, non seulement 5 ou 10 p. 100, le solde pouvant être appelé sur demande. Il s'agit, comme le président l'a dit, de faveurs et de subventions. Ainsi, nous devons verser la totalité de notre souscription.

**Le sénateur Bosa:** Le président vous a posé une question au sujet de l'appel de fonds. Nous a-t-on demandé de fournir les capitaux que nous avons souscrits, mais que nous n'avons pas encore versés?

**M. Fortin:** Aucun appel n'est venu de l'une quelconque des banques de développement créées depuis 1945—c'est-à-dire la Banque internationale—pour la reconstruction et le développement.

**Le sénateur Bosa:** Si le comité adopte le projet de loi et qu'il soit présenté au Parlement du Canada, ce dernier devra-t-il approuver le plein montant de 32 millions de dollars? Je lis ici:

Le Canada peut acheter 2 965 actions de l'Agence au coût total de 32 millions de dollars américains.  
Mais il n'est tenu de payer que 10 p. 100 de cette somme.

**M. Fortin:** Oui.

**Le sénateur Bosa:** Lorsque la loi sera soumise à l'examen du Parlement, approuvera-t-il la somme de 32 million de dollars ou seulement 10 p. 100 en numéraire et 10 p. 100 sous la forme d'effets?

**M. Fortin:** Le Parlement autorisera l'achat de 2 965 actions dont la valeur serait de 32 millions de dollars.

**Le sénateur Bosa:** Elles valent 32 millions de dollars.

**M. Fortin:** Ce que le Parlement autorisera en termes d'argent, c'est 6,4 millions de dollars, c'est-à-dire 10 p. 100 en numéraire et 10 p. 100 sous la forme de billets à ordre.

**Le sénateur Bosa:** Je vois.

**M. Fortin:** Les autres 80 p. 100 peuvent être appelés. De façon à obtenir ces fonds, le gouvernement aurait à nouveau à demander l'approbation du Parlement.

**Le sénateur Bosa:** Mais il y a là un passif éventuel qui ne semble figurer nulle part dans les états financiers du gouvernement.

**M. Fortin:** C'est exact, il s'agit d'un passif éventuel.

**Le sénateur Bosa:** Figure-t-il quelque part?

**Le président:** Nous nous plaignons en tant que comité du fait qu'il devrait être question d'un passif éventuel dans les comptes du gouvernement, mais que ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Bosa:** Que ce devrait être le cas ou non?

**Le président:** Que ce devrait être le cas et que ce ne l'est pas.

**Le sénateur Bosa:** Que ce devrait être le cas, oui; c'est ce que j'ai voulu dire.

[Text]

**Mr. Fortin:** On the other hand, when we buy these shares they are an asset. So that shows in the Government of Canada as an asset.

**Senator Bosa:** It shows as an asset, but they do not show their liability, because there is a potential liability—

**Mr. Fortin:** That is correct. The remaining 80 per cent is what we call a continued liability.

**Senator Bosa:** Are there any large American debtor countries still resistant to MIGA?

**Mr. Fortin:** There were a number of countries which were not warm on the idea, for the most part because, nationally, they do not like the idea of foreign investment; they have a rather negative attitude toward foreign investment.

**Senator Bosa:** Looking at the figures, one would think otherwise.

**Mr. Fortin:** Yes.

**Senator Bosa:** Certainly, looking at the figures of foreign investment in Brazil, Argentina and Mexico, one would think otherwise.

**Mr. Fortin:** Some countries that used to have a fairly negative view of foreign investment have become much more positive. I might mention two countries which were not warm on foreign investment—Brazil and Mexico. More recently, Mexico has been opening up quite considerably and has allowed a good number of debt equity arrangements to take place in a manner that would reduce the level of the international debt while providing financial inflow, which is needed right now.

**Senator Bosa:** Which countries subscribe now? Which developing industrialized countries have subscribed to this financing of MIGA up to now, besides Canada?

**Mr. Fortin:** The list can change quite rapidly. Japan has ratified; I believe that Germany has ratified; Canada, the Netherlands, France, the United Kingdom, Italy and Switzerland all have legislation in their Parliaments; so it is just a matter of time.

**Senator Bosa:** Is it the first five that make it and they can get a seat on the board of directors?

**Mr. Fortin:** That is the question here. If we are part of the first five, a conference will be triggered. As the chairman said before, once there are five industrial countries and fifteen developing nations, a conference will be called for the formal establishment of the agency. Other members can come after and ratify it, but as soon as there are 20 countries—five and fifteen—a meeting will be called, a board of governors will be established and there will be a working group that will start establishing the rules and regulations and how the agency will work on a daily basis. Right now we have an agreement which only sets the broad perimeters of the mandate, the responsibilities and the type of investment that the agency will ensure. But

[Traduction]

**M. Fortin:** Par ailleurs, lorsque nous achetons ces actions, elles sont considérées comme un actif. Elles sont inscrites sous la colonne actif dans les livres du gouvernement du Canada.

**Le sénateur Bosa:** Le gouvernement fait état de son actif, mais non de son passif parce qu'il reste que nous nous engageons...

**M. Fortin:** C'est exact. Le solde de 80 p. 100 est ce que nous appelons un passif éventuel.

**Le sénateur Bosa:** Certains importants pays débiteurs américains continuent-ils à s'opposer à l'AMGI?

**M. Fortin:** Il y a un certain nombre de pays à qui l'idée plaisait plus ou moins parce qu'en tant que nations ils acceptent difficilement la notion d'investissement étranger; ils ont une attitude plutôt négative à l'égard des investissements étrangers.

**Le sénateur Bosa:** En regardant les chiffres, on serait porté à croire le contraire.

**M. Fortin:** Oui.

**Le sénateur Bosa:** Assurément, si on examine les chiffres relatifs aux investissements étrangers au Brésil, en Argentine et au Mexique, on est porté à croire le contraire.

**M. Fortin:** Certains pays qui voyaient d'une façon assez négative les investissements étrangers ont aujourd'hui des vues beaucoup plus positives. Je peux vous mentionner deux pays qui s'enthousiasmaient peu pour les investissements étrangers—le Brésil et le Mexique. Tout récemment, le Mexique s'est ouvert considérablement et a permis qu'un bon nombre d'arrangements soient pris à l'égard de son endettement de manière à réduire le montant de sa dette internationale tout en entrant en possession des capitaux dont il a besoin à l'heure actuelle.

**Le sénateur Bosa:** Quels sont les pays qui souscrivent actuellement? Quels sont les pays industrialisés, à part le Canada, qui ont souscrit jusqu'à maintenant au financement de l'AMGI?

**M. Fortin:** La liste peut se modifier assez rapidement. Le Japon a ratifié la Convention et je pense que l'Allemagne aussi; le Canada, les Pays-Bas, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et la Suisse ont tous proposé une loi qu'étudie actuellement leur parlement respectif; ce n'est qu'une question de temps.

**Le sénateur Bosa:** Les cinq premiers pays à ratifier la Convention déclencheront son entrée en vigueur et feront partie du conseil d'administration?

**M. Fortin:** C'est la question qui se pose ici. Lorsque cinq pays l'auront ratifiée, une conférence aura lieu. Comme le président l'a déjà dit, lorsque cinq pays industrialisés et quinze pays en développement auront donné leur accord, il y aura convocation d'une conférence pour la création officielle de l'agence. D'autres membres pourront se joindre à eux par la suite, mais dès que vingt pays—cinq et quinze—auront ratifié la Convention, une réunion sera convoquée, un conseil des gouverneurs sera mis sur pied et un groupe de travail commencera à définir les règles et règlements et le mode de fonctionnement au jour le jour de l'agence. À l'heure actuelle, l'accord définit seulement en des termes généraux le mandat de l'agence, ses



[Text]

much remains to be done in terms of determining the fees, the commissions, the procedure for claims and so on.

**Senator Bosa:** Have there been any claims under this?

**Mr. Fortin:** No, because the agency has not been established yet.

**Senator Bosa:** It is not formed yet.

**Mr. Fortin:** No. So it is not in business yet. It is hoped that it will start operating some time next year.

**Senator Bosa:** What if the United States continued to refuse to release its veto power in this agency? Could another agency be established without the United States in order to provide the necessary financing?

**Mr. Fortin:** That is what some people call a hypothetical question. Yes, the Americans are determined to keep their right of veto as long as they can. Whether another agency could be set up—do you mean the World Bank or the MIGA? MIGA does not require participation by the United States. If the United States wants to stay out, it is their choice.

**Senator Bosa:** What about, for example, IDA?

**Mr. Fortin:** That would be very difficult, because most countries will link their contributions to that of the United States. It is what we call in bureaucratic jargon, "burden sharing". Countries are expected to make their respective contributions to the best of their ability.

**Senator Bosa:** Am I correct in saying that if the United States did not contribute anything, nobody else would contribute?

**Mr. Fortin:** There could be a problem in that event. In the case of IDA there could have been no replenishment.

The financial role of the United States is still too important to be left out by the rest of the international community.

Things may evolve in the coming years with Japan becoming increasingly important. Without speculating unduly, perhaps in 10 or 15 years we will see Japan becoming the leading country in terms of financial contribution as well as being a provider of financial resources through the floating of World Bank bonds and notes in the Japanese capital market. It is a matter of relative financial importance in the world economic system.

**Senator Grafstein:** Does MIGA cover francophone countries such as Senegal?

**Mr. Fortin:** It could possibly cover all member countries of the World Bank. If Senegal wishes to ratify the convention, Senegal would be covered. Whether they have ratified at this stage, I am not sure. The list changes quite rapidly.

**Senator Grafstein:** Do you have the list?

[Traduction]

responsabilités et le type d'investissements qu'elle favorisera. Il reste cependant beaucoup à faire pour ce qui est de déterminer les honoraires, les commissions, la procédure à suivre pour les demandes d'indemnisation, etc.

**Le sénateur Bosa:** Des demandes d'indemnisation ont-elles déjà été présentées?

**M. Fortin:** Non, parce que l'agence n'a pas encore été établie...

**Le sénateur Bosa:** Elle n'a donc pas encore été créée.

**M. Fortin:** ... de sorte qu'elle n'est pas encore opérationnelle. Nous espérons qu'elle pourra l'être l'an prochain.

**Le sénateur Bosa:** Qu'est-ce qui arriverait si les États-Unis continueraient à refuser de lever leur droit de veto dans cette agence? Une autre agence pourrait-elle être créée sans les États-Unis afin que les fonds nécessaires puissent être fournis?

**M. Fortin:** C'est ce que certaines personnes appellent une question hypothétique. Oui, les Américains sont déterminés à garder leur droit de veto aussi longtemps qu'ils le pourront. Quant à savoir si une autre agence pourrait être mise sur pied—voulez-vous dire la Banque mondiale ou l'AMGI? L'AMGI ne nécessite pas la participation des États-Unis. Si les États-Unis ne veulent pas en faire partie, c'est leur choix.

**Le sénateur Bosa:** Qu'en est-il, par exemple, de l'AID?

**M. Fortin:** Cela pose un problème très délicat parce que la contribution de la plupart des pays sera fonction de celle des États-Unis. C'est ce que nous appelons dans le jargon bureaucratique le «partage du fardeau». On s'attend des pays à ce qu'ils versent une contribution en fonction de leurs moyens.

**Le sénateur Bosa:** Ai-je raison de croire que si les États-Unis ne contribuaient rien, personne d'autre ne contribuerait?

**M. Fortin:** Un problème pourrait se poser dans cette éventualité. Dans le cas de l'AID, il ne pourrait pas y avoir reconstitution des réserves.

Le rôle financier des États-Unis est encore trop important pour que le reste de la collectivité internationale n'en tienne pas compte.

Les choses pourraient changer dans les années à venir étant donné que le Japon prend de plus en plus d'importance. Sans vouloir faire trop de spéculation, je dirais que dans 10 ou 15 ans peut-être le Japon pourrait devenir le chef de file, en termes de contribution financière, et une importante source de financement en mettant sur le marché des capitaux japonais des obligations et des effets de la Banque mondiale. Tout est fonction de l'importance financière relative dans le système économique mondial.

**Le sénateur Grafstein:** L'AMGI s'intéresse-t-elle à des pays francophones comme le Sénégal?

**M. Fortin:** Elle pourrait compter parmi ses membres tous les pays qui font partie de la Banque mondiale. Si le Sénégal souhaitait ratifier la convention, il en bénéficierait. Je ne sais pas s'il l'a ou non ratifiée à ce jour. La liste des membres se modifie assez rapidement.

**Le sénateur Grafstein:** L'avez-vous?

[Text]

**Mr. Fortin:** I regret to say that I do not have an up-to-date list.

**Senator Grafstein:** I raise that as a specific example because I want to raise a general question. Was any test applied here, in terms of utilization of the guarantees or insurance against developing countries respecting gross violations of human rights or democratic development? I am thinking of the sorts of tests that were established by the special joint committee of the Senate and the House of Commons dealing with foreign policy. Is that type of analysis done with respect to those guarantees or insurance in respect of those countries?

I raise Senegal specifically, because I met with their Leader of the Opposition when he was here in Ottawa and he told me—and I hope I am not quoting him out of context—that, when the Canadian government decided at the Francophone Summit to waive the repayment of its debt to Senegal, in a way that was not helpful to members of the opposition there, because they felt their government was receiving some legitimacy, notwithstanding the fact that it was not being fair in terms of establishing democratic rights in that country. He also told me that a signal to the Senegalese government would have been some suggestion—not necessarily a barrier—that it would be useful to maintain steps towards democratic development in order to foster those particular rights.

I raised that matter in the Senate and I wonder whether or not the Department of Finance, in its international dealings, is taking those concerns into account, or are they taking them into account specifically in the implementation of this bill?

**Mr. Fortin:** I think the senator has raised two questions. One is the question of human rights vis-à-vis the multilateral development agencies and the other is the question of human rights in our bilateral relations of the type the senator just mentioned, such as the debt cancellation for Senegal.

On the first question, I think the government is still examining this issue. It is a particularly difficult question in the context of multilateral institutions, because the charters of these institutions provide that there shall be no other criteria but the economic criteria to determine whether loans should be made or not. Whether this should be changed is, of course, a question we can ask ourselves. There was a great deal of concern on the part of the membership that the introduction of political or human rights considerations—or what they call non-economic considerations—could negatively affect the operations of these institutions. The government is still looking into this very difficult question.

There is also the consideration that the development banks could end up penalizing the wrong people. If you are dealing with the question of, say, slum clearance in one of the large cities of the Third World, the benefits of such a loan would for the most part go to the dwellers or the people who live in those shanties. If you refuse to grant such a loan because the government has a bad record on human rights, whom do you penalize?

At the same time it might be that in certain countries loans could be received which could be used by the government to

[Traduction]

**M. Fortin:** Je dois malheureusement avouer que je n'ai pas de liste à jour.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai parlé de cet exemple précis parce que je veux poser une question d'ordre général. A-t-on assujéti à quelque critère que ce soit l'octroi de garanties ou d'une assurance à des pays en développement qui se seraient rendus coupables de violation des droits de la personne ou d'atteinte à la démocratie? Je songe aux critères établis par exemple par le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes qui s'occupe de la politique étrangère. Une analyse quelconque a-t-elle été faite à l'égard de ces garanties ou de cette assurance en ce qui concerne ces pays?

J'ai parlé plus précisément du Sénégal parce que j'ai rencontré le chef de l'opposition de ce pays à l'occasion de sa visite ici à Ottawa, et il m'a dit—et j'espère ne pas le citer hors contexte—que lorsque le gouvernement canadien avait décidé, au sommet francophone, d'éteindre la dette du Sénégal il n'avait pas vraiment aidé les députés de l'opposition qui sont d'avis que le gouvernement de leur pays a ainsi été sanctionné malgré le fait qu'il se soucie peu des droits démocratiques. Il m'a également dit qu'il aurait peut-être été préférable de laisser entendre au gouvernement du Sénégal—sans pour autant que cela constitue un obstacle—qu'il y aurait peut-être lieu de prendre des mesures dans le sens du développement démocratique de façon à favoriser ces droits particuliers.

J'ai soulevé la question au Sénat et je me demande si le ministère des Finances, dans ses rapports internationaux, en tient compte ou s'il en tiendra précisément compte au moment de la mise en application du projet de loi?

**M. Fortin:** Je pense que le sénateur a soulevé deux questions. La première concerne les droits de la personne en ce qui a trait aux agences multilatérales de développement et la deuxième en ce qui a trait à nos relations bilatérales du type de celles que le sénateur vient de mentionner, comme l'annulation de la dette du Sénégal.

Pour ce qui est de la première question, je pense que le gouvernement continue à examiner la situation. Il s'agit d'une question particulièrement difficile dans le contexte des institutions multilatérales parce que leur charte précise que seuls des critères d'ordre économique doivent servir à déterminer si des prêts seront consentis ou non. Nous pouvons, bien entendu, nous demander si des changements devraient ou non être apportés. Les membres de ces institutions craignent que des considérations d'ordre politique ou humain—ou ce qu'ils appellent des considérations non économiques—aient des répercussions négatives sur leurs activités. Le gouvernement continue à examiner cette question très délicate.

On craint également que les banques de développement pénalisent des innocents. Prenons, par exemple, la question de l'élimination des taudis dans une des grandes villes du Tiers monde. Ce sont ceux qui les habitent qui bénéficieraient le plus d'un prêt. Si vous refusiez d'accorder un tel prêt parce que le gouvernement a très mauvaise presse en ce qui concerne les droits de la personne, qui pénaliserez-vous?

Par contre, dans certains pays, les prêts pourraient servir au gouvernement à promouvoir sa propre image même s'il était un



## [Text]

promote its own image even though it was a major violator of human rights. A major violation of human rights can be such that it impedes or hampers the development of the country or certain sectoral development.

In such cases we can argue quite rightly that the conditions for the efficient use of the resources are not there. It is very difficult to make decisions in these cases. They have to be considered carefully. Many officials are aware of this problem, as, I think, is the government, and various groups such as Senate committees and committees of the House of Commons have been pressing for government action.

**The Chairman:** In view of our time restrictions, I wonder if we might go to our clause-by-clause consideration of the bill. Then we would have some time for consideration of the report itself.

Perhaps I could simply speed up the process by asking the witness if I am correct that clauses 1, 2, 3, 4 and 5 are, in every respect, a total repetition of the existing act, subject to adding in each one of those instances the words "Multilateral Investment Guarantee Agency". Am I correct that all we are doing is changing the existing act, which refers to the IMF, the World Bank and so on by adding the words, "Multilateral Investment Guarantee Agency".

**Mr. Fortin:** That is correct, with the exception of clause 4 which deals with section 4.1, which authorizes the Minister of Finance to pay up to \$6,416,260 (U.S.).

**The Chairman:** Then we come to clause 6 which is the voting clause you have already dealt with.

**Mr. Fortin:** That is correct. I might remark at this stage, Mr. Chairman, that there is no connection between clause 6 and our adherence to MIGA. We had to amend the act on two scores and it was expedient to do so by means of the same bill. I would like senators to understand that there is no relationship between clause 6 on the voting and our adherence to MIGA.

**The Chairman:** I understand, but let us come back to that in a more general discussion of the veto. Clause 6, of course, establishes the Schedule of this agency, as opposed to the other Schedules, which are those of the previous agencies.

**Mr. Fortin:** You are referring to the Articles of Agreement of the IMF, the Articles of the World Bank as well as this Convention.

**The Chairman:** As to those Articles, unless other members of the committee wish to go into them in detail, I do not think it is necessary to do so. Clause 8 of the bill deals with the coming into force of the Convention establishing MIGA. That coming into force will be on a day fixed by proclamation, which I assume will be a day when you have the necessary five and fifteen and have the meeting to establish the organization. With that and any other questions that arise relative to the wording of the report, perhaps we can deal with the bill, honorable senators. Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

## [Traduction]

grand violateur des droits de la personne. La violation des droits de la personne peut être telle qu'elle risque de nuire au développement du pays ou de certains de ses secteurs.

Dans ces cas, nous pouvons soutenir, sans grand risque de nous tromper, que les conditions ne sont pas propices à l'utilisation efficace des ressources. Il est très difficile de prendre des décisions dans ces cas. Elles doivent être pesées soigneusement. De nombreuses autorités sont conscientes de ce problème. Je pense au gouvernement et à divers groupes comme les comités du Sénat et de la Chambre des communes qui ont exercé des pressions pour qu'il agisse.

**Le président:** Étant donné que le temps nous presse, je me demandais si nous ne pouvions pas examiner le projet de loi article par article pour ensuite passer à l'étude du rapport lui-même.

Je pourrais peut-être accélérer le processus en demandant au témoin si j'ai raison de dire que les articles 1, 2, 3, 4 et 5 reprennent intégralement, à tous les égards, la loi actuelle sauf que les termes «Agence multilatérale de garantie des investissements» ont été ajoutés à chacun. Ai-je raison de dire que tout ce que nous faisons, c'est modifier la loi actuelle qui se rapporte au FMI, à la Banque mondiale, etc., en y ajoutant «Agence multilatérale de garantie des investissements»?

**M. Fortin:** C'est exact, exception faite de l'article 4 qui se rapporte au paragraphe 4.1 autorisant le ministre des Finances à payer jusqu'à concurrence d'un montant de 6 416 260 (U.S.).

**Le président:** Nous en venons ensuite à l'article 6 qui conserve le vote et dont vous avez déjà parlé.

**M. Fortin:** Je tiens toutefois à vous faire observer, monsieur le président, qu'il n'existe pas de lien entre l'article 6 et notre adhésion à l'AMGI. Nous devons modifier la loi à deux égards et il nous était plus facile de le faire au moyen du même projet de loi. J'aimerais bien que les sénateurs comprennent qu'il n'y a pas de lien entre l'article 6, qui concerne le vote, et notre adhésion à l'AMGI.

**Le président:** Je comprends, mais revenons-y dans le cadre d'une discussion plus générale du droit de veto. L'article 6, bien entendu, établit une annexe, concernant cette agence par opposition aux autres annexes, qui se rapportent aux agences précédentes.

**M. Fortin:** Vous faites allusion aux articles constitutifs du FMI, les articles de la Banque mondiale de même que cette convention.

**Le président:** Quant à ces articles, je ne pense pas qu'il faille les étudier, à moins que d'autres membres du comité ne souhaitent les revoir en détail. L'article 8 du projet de loi a trait à l'entrée en vigueur de la convention portant création de l'AMGI. Elle entrera en vigueur le jour fixé par proclamation et je suppose que ce sera celui où les cinq et les 15 membres nécessaires y auront adhéré et où une réunion pourra être convoquée aux fins de l'organisation. Cela dit et compte tenu de toute autre question qui pourrait être soulevée au sujet du libellé du rapport, nous pourrions peut-être nous occuper du projet de loi, honorables sénateurs. L'article 1 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

## [Text]

**The Chairman:** Carried. Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 7 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 8 carry?

**Senator Grafstein:** I have a question on clause 8, Mr. Chairman. I do not understand how it operates. What is the date of the coming into force of the Convention? Could the witness explain the mechanics of that? It does not seem clear in the drafting.

**Mr. Fortin:** The Convention will come into force when five industrial countries and the fifteen developing countries have ratified it.

**Senator Grafstein:** It is the date on which the twenty ratify the Convention then, the five and the fifteen?

**Mr. Fortin:** That is right.

**Senator Grafstein:** At that date, sections 1 to 5 and section 7 shall come into force, and section 6, which is the special section, will afterwards come into force. Is that the way it works?

**Mr. Fortin:** That is right.

**The Chairman:** Shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. With that done, I would ask that the draft report be circulated.

The committee continued *in camera*.

## [Traduction]

**Le président:** Adopté. L'article 2 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 3 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 4 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 5 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 6 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 7 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. L'article 8 est-il adopté?

**Le sénateur Grafstein:** J'aurais une question à poser au sujet de l'article 8, monsieur le président. Je ne comprends pas le fonctionnement prévu. Quelle est la date à laquelle la convention entrera en vigueur? Le témoin pourrait-il nous dire ce qu'il en est? Le libellé ne me semble pas clair.

**M. Fortin:** La convention entrera en vigueur le jour où cinq pays industriels et 15 pays en développement l'auront ratifiée.

**Le sénateur Grafstein:** Le jour où 20 pays l'auront ratifiée, en fait cinq et 15?

**M. Fortin:** C'est exact.

**Le sénateur Grafstein:** À cette date, les articles 1 à 5 et l'article 7 entreront en vigueur et l'article 6, qui est une disposition spéciale, entrera en vigueur par la suite. Est-ce la façon dont les choses fonctionneront?

**M. Fortin:** C'est exact.

**Le président:** L'article 8 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. Cela dit, je demanderais qu'on fasse circuler le projet de rapport.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the Department of Finance:*

Mr. Yves Fortin, Assistant Director, International Finance  
and Development Division.

*Du ministère des Finances:*

M. Yves Fortin, directeur adjoint, Division des Finances et  
du Développement international.

CAI  
1023  
F71

1023



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Foreign  
Affairs**

**Affaires  
étrangères**

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, November 17, 1987

Le mardi 17 novembre 1987

**Issue No. 8**

**Fascicule n° 8**

**First Proceedings on:**

**Premier fascicule concernant:**

The examination of a Free Trade Agreement  
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-  
échange entre le Canada et les États-Unis

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (or Doody)
Hicks	Stollery
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	Murray
Grafstein	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Stollery
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by  
the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign  
Affairs be authorized to examine and report upon ele-  
ments of a Free Trade Agreement between Canada and  
the United States, tabled in the Senate on October 6,  
1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subse-  
quently agreed to: and

That the Committee present its report no later than  
March 29, 1988.

After debate and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre  
1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par  
l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étran-  
gères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de  
libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés  
au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n°  
332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la  
suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29  
mars 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 17, 1987  
(34)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:10 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, De Bané, Grafstein, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Roblin, Stollery and van Roggen. (10)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Molson and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (2)

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mrs. Carol Seaborn. Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witness:

Mr. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief Negotiator, Trade Negotiations Office.

The Committee began consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

It was Agreed,—That the “hard copy of slides outlining the elements of the Canada-U.S.A. Free Trade Arrangements” be printed as an Appendix to this day's Proceedings (*see Appendix “FA-8A”*).

It was further Agreed,—That the “Preliminary transcript Canada-U.S. Trade Agreement, *Elements of the Agreement*” be filed as an Exhibit (*Exhibit FA-1*).

Ambassador Ritchie made a statement and answered questions.

At 6:10 o'clock p.m. the Committee adjourned until 7:10 o'clock p.m. this day.

EVENING SITTING  
(35)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 7:10 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, De Bané, Grafstein, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Roblin, Stollery and van Roggen. (9)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Gigantès and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (2)

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mrs. Carol Seaborn. Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 17 NOVEMBRE 1987  
(34)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, De Bané, Grafstein, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Roblin, Stollery et van Roggen. (10)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Molson et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (2)

*Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M<sup>me</sup> Carol Seaborn. M. Michel Dupuy, adjoint du chef de l'Opposition au Sénat.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoin:

M. Gordon Ritchie, Ambassadeur et sous-négociateur en chef, Bureau des négociations commerciales.

Le Comité entreprend l'étude de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposé au Sénat le 6 octobre 1987, et des textes y afférant adoptés ultérieurement.

Il est *convenu*—Que la copie en clair des diapositives qui décrivent les éléments de «l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis» soit imprimée en annexe aux délibérations de ce jour (*Voir Annexe «FA-8A»*).

Il est en outre convenu—Que le document intitulé: «Transcription préliminaire—Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis—*Éléments de l'Accord*» soit déposé comme pièce justificative (*voir «FA-8B»*).

L'ambassadeur Ritchie fait une déclaration et répond aux questions.

A 18 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 19 h 10 le même jour.

SÉANCE DU SOIR  
(35)

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 19 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, De Bané, Grafstein, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Roblin, Stollery et van Roggen. (9)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Gigantès et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (2)

*Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M<sup>me</sup> Carol Seaborn. M. Michel Dupuy, adjoint du chef de l'Opposition au Sénat.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Witness:*

Mr. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief Negotiator, Trade Negotiations Office.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

Ambassador Ritchie answered questions.

At 8:45 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*Témoin:*

M. Gordon Ritchie, Ambassadeur et sous-négociateur en chef, Bureau des négociations commerciales.

Le Comité reprend l'étude de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposé au Sénat le 6 octobre 1987, et des textes y afférant adoptés ultérieurement.

L'ambassadeur Ritchie répond aux questions.

A 20 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 17, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to consider the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

**Senator George van Roggen** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I call the meeting to order. At the last meeting of this committee, which was two weeks ago, it was anticipated that the Senate would refer the question of the Canada-U.S. Free Trade Agreement to this committee. We discussed at that time what procedures we would follow if, indeed, that transpired. It did, as you know, and on Thursday, November 5, 1987, the Senate made the following reference to this committee:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to; and,

That the committee present its report no later than March 29, 1988.

In accordance with our discussions at the last meeting we have made approaches to ministers of the Crown, including Mr. Wilson and Miss Carney, to come before the committee. We approached both Ambassador Ritchie, who is here today and who I will introduce in a moment, and Simon Reisman. I believe that Mr. Reisman is in Winnipeg today. It is indeed difficult on short notice to arrange times for these very busy officials, but we will press ahead and advise you from week to week as to who will be coming before the committee.

This afternoon we have Ambassador Gordon Ritchie. He was appointed ambassador in April, 1986, and at the same time was appointed Deputy Chief Negotiator in the trade negotiations with the United States for a free trade agreement.

Ambassador Ritchie was born in New Brunswick and studied economics at Carleton University and at Harvard Business School. During a long and distinguished career with the public service he has been Deputy Secretary of the Ministry of State for Economic Development, Associate Deputy Minister of the Department of Regional Economic Expansion, and Federal Economic Development Co-ordinator for Ontario.

He has also served on the boards of directors of Canadair, de Havilland, the Federal Business Development Bank and the Export Development Corporation.

As one of the chief negotiators of the draft agreement, we have asked him to walk us through the whole agreement this afternoon, which will be a lengthy presentation, a presentation which I believe he made in the same full context before the House of Commons committee recently.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa le mardi 17 novembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier l'Accord canado-américain de libre-échange.

**Le sénateur George van Roggen** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, la séance est ouverte. À la dernière réunion de ce comité, il y a deux semaines, on prévoyait que le Sénat référerait à ce comité la question de l'Accord canado-américain de libre-échange. Nous avons alors discuté des procédures que nous adopterions dans ce cas. Comme vous le savez, le jeudi 5 novembre 1987, le Sénat a autorisé le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987, ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite.

Et qu'il présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.

Conformément à ce que nous avons dit lors de notre dernière réunion, nous avons invité des ministres de la Couronne, y compris M. Wilson et M<sup>lle</sup> Carney, à comparaître devant le comité. Nous avons communiqué avec l'ambassadeur Ritchie, qui est ici aujourd'hui et que je vais présenter dans un instant, et avec Simon Reisman. Je crois que M. Reisman est à Winnipeg aujourd'hui. Il est difficile d'organiser des rendez-vous avec des gens aussi occupés, mais nous allons continuer et nous vous informerons de semaine en semaine du nom de ceux qui comparaitront devant le comité.

Cet après-midi nous accueillons l'ambassadeur Gordon Ritchie. Il a été nommé ambassadeur en avril 1986 en même temps qu'il était nommé négociateur en chef adjoint pour les négociations commerciales avec les États-Unis en vue d'un accord de libre-échange.

L'ambassadeur Ritchie est né au Nouveau-Brunswick et il a étudié l'économie à l'université Carleton et au Harvard Business School. Pendant sa longue et brillante carrière dans la fonction publique, il a été sous-secrétaire du ministre d'État pour le développement économique, sous-ministre adjoint du ministère de l'Expansion économique régionale et coordonnateur fédéral du développement économique pour l'Ontario.

Il a également fait partie du conseil d'administration de Canadair, de de Havilland, de la Banque fédérale de développement et de la Société pour l'expansion des exportations.

Puisqu'il a été l'un des principaux négociateurs du projet d'accord, nous lui avons demandé de nous piloter à travers l'ensemble de l'accord cet après-midi, ce qui sera un long exposé, il a d'ailleurs fait, je crois, le même exposé récemment devant le comité de la Chambre des communes.

[Text]

Following the completion of Ambassador Ritchie's presentation on the agreement we will proceed to questions by members of the committee. I remind you that we will be sitting from now until 6 o'clock and from 7 o'clock until approximately 8.30 this evening. We are still in negotiation as to the witness for next Tuesday, but in the afternoon we hope to have one of the ministers. This is not yet confirmed. In the evening we have tentatively slated Dr. Murray Smith and Mr. Frank Stone, Dr. Smith being the Director of International Economic Program and Research in Public Policy. We have asked them to come prepared to present us with an analysis of the typical free trade agreements that already exist in the world, such as the ones in Europe and the Australian-New Zealand agreement, and compare them with this agreement, with particular emphasis on the areas where this agreement goes considerably further than those typical agreements in Europe which are often referred to as free trade agreements.

Ambassador Ritchie has some graphs, which would go with slides if we were presenting the slides, which he is going to circulate to members of the committee. I think that as they will be pertinent to his remarks we should attach them to the proceedings of the committee for today, if that is agreed.

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Hicks:** Just one question. Do you propose that these meetings should continue at this time on Tuesdays indefinitely?

**The Chairman:** I think you were not here two weeks ago, Senator Hicks, but we agreed that we would meet at this time and at 7 o'clock every Tuesday evening until we have our job done.

**Senator Hicks:** I contemplated quite a serious conflict with the meetings of the National Defence Committee, which you probably know.

**The Chairman:** Which I understand, and I apologize to you for that. You are a very valuable member of this committee and I would hope that circumstances will enable you to attend most of our meetings.

With those comments I will ask Ambassador Ritchie to make his presentation to the committee.

**Mr. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief Negotiator, Trade Negotiations Office:** Thank you very much, Mr. Chairman. It is an honour to be here with you this afternoon to present the agreement reached between Canada and the United States on October 4 of this year. I suppose it is accurate to say that it is the most studied economic initiative in Canadian history, having been the subject of successive reports by the Economic Council, the Macdonald Commission, and, of course, the successive reports of this committee itself which were among, I might say, the basic documents that we had reference to in preparing our negotiating positions and I will, with your permission, from time to time make reference to the Senate report and certain of the other studies as I proceed through this presentation.

Let me take a moment on the chronology and the process and then turn to the substance of the agreement. The process

[Traduction]

Une fois que l'ambassadeur Ritchie aura terminé son exposé de l'accord, nous passerons aux questions des membres du comité. Je vous rappelle que nous siégerons jusqu'à 18 h et de 19 h jusqu'à environ 20 h 30 ce soir. Nous sommes toujours en négociation quant aux témoins de mardi prochain, mais nous espérons qu'au cours de l'après-midi nous recevrons l'un des ministres. Ceci n'est pas encore confirmé. En soirée, nous avons provisoirement prévu entendre M. Murray Smith et M. Frank Stone; M. Smith est directeur du programme économique international et de la recherche sur les politiques publiques. Nous leur avons demandé d'analyser des exemples d'accords de libre-échange déjà conclus ailleurs, par exemple en Europe, ainsi que l'accord entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande et de les comparer à l'accord qui nous intéresse ici, en insistant surtout sur les domaines où cet accord va beaucoup plus loin que les sujets habituels en Europe, que l'on appelle souvent des accords de libre-échange.

L'ambassadeur Ritchie a apporté des graphiques, qui accompagneraient des diapositives si nous pouvions les présenter, graphiques qu'il va distribuer aux membres du comité. Puisque ces graphiques seront liés à ses remarques, nous devrions les annexer au procès-verbal d'aujourd'hui, si vous êtes d'accord.

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Hicks:** Une question. Est-ce que ces réunions vont se poursuivre indéfiniment à la même heure le mardi?

**Le président:** Je crois que vous étiez absent il y a deux semaines, sénateur Hicks, mais nous avons convenu de nous réunir à ce moment et à 19 h tous les mardis jusqu'à ce que notre travail soit terminé.

**Le sénateur Hicks:** J'entrevois un conflit assez grave avec les réunions du Comité de la défense nationale, comme vous le savez probablement.

**Le président:** Je comprends cela, et je m'en excuse. Votre présence nous est précieuse et j'espère que les circonstances vous permettront d'assister à la plupart de nos réunions.

Je demande maintenant à l'ambassadeur Ritchie de présenter son exposé.

**M. Gordon Ritchie, ambassadeur et négociateur en chef adjoint, Bureau des négociations commerciales:** Merci beaucoup, Monsieur le Président. C'est pour moi un honneur d'être ici cet après-midi pour présenter l'accord conclu entre le Canada et les États-Unis le 4 octobre de cette année. Je crois qu'il est juste de dire que c'est l'initiative économique qui a été le plus étudiée de toute l'histoire canadienne; elle a fait l'objet de rapports successifs du Conseil économique, de la Commission Macdonald et, évidemment, des divers rapports de ce comité qui faisaient partie des documents fondamentaux auxquels nous nous sommes reportés pour préparer nos positions de négociation; avec votre permission, je me reporterai de temps à autre au rapport du Sénat et à certaines autres études dans le cours de mon exposé.

Je parlerai d'abord de la chronologie et du mécanisme avant de passer à la substance de l'accord. Le mécanisme a été



## [Text]

was launched originally at the so-called Shamrock Summit or Quebec Summit, at which time the Prime Minister and President indicated their intention to explore the possibility of a free trade arrangement between our two countries. The actual negotiations were not launched until October of that year. There was an exchange of letters between the Prime Minister of Canada and the President of the United States which constituted the terms of reference for this agreement.

**Senator Hicks:** That was October of what year?

**Mr. Ritchie:** That was October 1 of 1985. The negotiating authority under which the Americans operated, the so-called "fast-track" provisions, did require an additional Senate and Congressional approval of the negotiations to permit them to operate under the special procedures provided by the Trade Act. That approval was given by the Senate in April of last year. Since that time the negotiations have been intensively underway, concluding on the 4th of October with the agreement.

I believe that honourable senators have copies of the agreement, which was tabled in the House of Commons. In the period since the 4th of October my colleagues and I, more specifically the chief legal officers of both negotiating teams, have been working to translate that agreement into a formal legal text. I have just come from the second of two days of discussions with Ambassador Murphy at Meech Lake to review that process, and I can report to you that we are very near a final text which will in all substantial respects conform precisely to the text of agreement which you have before you. It will, of course, be considerably longer, if only because we must add some 1200 pages of tariff schedules, but there will be no substantive inconsistency between the final text and the agreement reached in Washington on the 4th of October.

Under the procedures, again on the American side, having indicated to the Congress on the 3rd of October actually, his intention to enter into an agreement with Canada subject to the completion of the negotiations, the President having done so he will sign the text of the agreement on the 2nd of January of next year to permit then Congressional review of the implementing legislation shortly thereafter. The Congressional review, of course, will take place on the basis of a fixed time limit with no authority to amend or revise the implementing legislation, the Senate and House will proceed with an up and down vote.

In this country, of course, the path chosen has instead been a set of public hearings on the basis of the elements of the agreement itself, and as soon as it is available the legal text of the agreement, and then there will be the normal full legislative process next year on the basis of omnibus implementing legislation which will involve the usual diligent scrutiny by both Houses of Parliament.

In the event that the agreement is signed and that the implementing legislation is enacted, the instruments of ratification will be exchanged and the agreement will enter into force on January 1, 1989.

With your permission, Mr. Chairman, I am circulating to members of the committee a set of what one might call hard copy of slides. This is intended simply to facilitate the presen-

## [Traduction]

enclenché au sommet Shamrock de Québec, où le Premier ministre et le Président ont manifesté l'intention d'étudier la possibilité d'une entente de libre-échange entre les deux pays. Les négociations elles-mêmes n'ont été entreprises qu'en octobre de la même année. Il y a eu un échange de lettres entre le Premier ministre du Canada et le Président des États-Unis, lettres qui ont constitué le mandat de cet accord.

**Le sénateur Hicks:** En octobre de quelle année?

**M. Ritchie:** Le 1<sup>er</sup> octobre 1985. Les dispositions régissant les négociations du côté américain, les dispositions dites accélérées, prévoyaient une nouvelle fois l'approbation des négociations par le Sénat et le Congrès pour permettre l'utilisation des procédures spéciales prévues par le *Trade Act*, et cette approbation a été donnée par le Sénat en avril l'an dernier. Depuis lors, les négociations se sont poursuivies intensivement pour se terminer par l'accord du 4 octobre.

Je crois que les honorables sénateurs ont déjà des copies de l'accord, qui a été déposé à la Chambre des communes. Depuis le 4 octobre, mes collègues et moi, plus particulièrement les juristes en chef des deux équipes de négociation, travaillons à traduire cet accord sous une forme juridique officielle. Je viens de terminer deux journées d'entretien avec l'ambassadeur Murphy au lac Meech pour examiner ce processus, et je peux vous dire que nous sommes très proches d'un texte définitif, qui se conformera précisément pour tous les aspects essentiels au texte de l'accord dont vous disposez. Ce texte sera évidemment beaucoup plus long, si ce n'est que parce qu'il faut ajouter quelque 1 200 pages de tarifs douaniers, mais il n'y aura aucune divergence de fond entre le texte définitif et l'accord conclu à Washington le 4 octobre.

Pour ce qui est des procédures américaines, après avoir avisé le Congrès, le 3 octobre, de son intention de conclure un accord avec le Canada sous réserve de l'achèvement des négociations, le Président signera le texte de l'accord le 2 janvier de l'an prochain pour permettre au Congrès d'examiner peu après les textes législatifs donnant effet à cet accord. Cet examen sera soumis à un délai fixe; le Sénat et la Chambre n'auront pas le pouvoir de modifier ou de réviser les textes législatifs et procéderont à un vote simple.

Dans notre pays, nous avons plutôt choisi un ensemble d'auditions publiques sur les éléments de l'accord lui-même et, dès qu'il sera disponible, sur le texte juridique de l'accord. Il y aura ensuite le processus législatif complet l'an prochain, à l'égard d'une loi omnibus de mise en œuvre, qui exigera comme à l'ordinaire un examen approfondi par les deux chambres du Parlement.

Si l'accord est signé et si les textes législatifs sont adoptés, les instruments de ratification seront échangés et l'accord entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989.

Avec votre permission, Monsieur le Président, je distribue aux membres du comité un jeu de ce que l'on pourrait appeler une copie sur papier des diapositives, dans le simple but de

## [Text]

tation. This room does not easily lend itself to a slide projection, but in any event this is simply intended to facilitate a review of the substantive materials of the text. I will, of course, be pleased to answer any questions that honourable senators would have either on my presentation or on the text itself.

**Senator Hicks:** To which document do you refer when you say "the text"?

**Mr. Ritchie:** When I refer to the text, sir, I am referring to the document entitled "Preliminary Transcript, Canada-U.S. Free Trade Agreement, Elements of the Agreement". On the first page of that text it is indicated "Copy 7/10/87". There is an earlier version, which was the first one off the press, which is substantively the same but which is in somewhat different order. In any event, should there be questions on the detailed chapters of the text, perhaps we might address them simply by subject matter and I will find where they refers to in the text.

**Senator Bosa:** Is Bill C-22 referred to?

**Mr. Ritchie:** The agreement, sir, at no point had Bill C-22 in it. If honourable senators have questions as to that particular piece of theatre, I would be pleased to answer those questions in detail later.

**Senator Hicks:** So it is the elements of the Canada-U.S. Free Trade Agreement synopsis that we follow—

**Mr. Ritchie:** No.

**Senator Hicks:** . . . or is it the preliminary transcript?

**Mr. Ritchie:** It is the preliminary transcript to which I am referring when I speak of the agreement.

**Senator Hicks:** Okay, all right.

**Mr. Ritchie:** In this presentation I will be referring instead to the copies being circulated in French and English, the hard copies of the slides. If you will permit, I will use those as the basis for the presentation.

**The Chairman:** Honourable senators, it might be advisable to have this preliminary transcript, which is only some 34 pages, taken as an exhibit to today's proceedings. Could that be agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We will do that, then.

(For text of document see Exhibit ).

**Mr. Ritchie:** Let me begin at the outset by saying that what we are talking about here is a free trade arrangement. Properly speaking, it is, as members of this committee know very well, and indeed as their earlier report recommended, an article 24 agreement which will be in full conformity with the provisions of the GATT. A free trade arrangement, as members know, differs from a common market in that the respective countries are entirely free to conduct their own external policies, including external trade policies. This governs only the relationship between the two countries; that is to say, it will govern tariffs between Canada and the United States but not tariffs either country has with respect to the rest of the world, and so on, for the non-tariff barriers.

## [Traduction]

faciliter l'exposé. Cette salle ne permet guère la projection de diapositives, mais, de toute façon, ces documents visent uniquement à faciliter l'examen des éléments de fond du texte. Je répondrai évidemment avec plaisir aux questions des honorables sénateurs sur mon exposé ou sur le texte lui-même.

**Le sénateur Hicks:** De quel document parlez-vous quand vous parlez du «texte»?

**M. Ritchie:** Quand je parle du texte, Monsieur, je me réfère au document intitulé «Transcription préliminaire, Accord canado-américain de libre-échange, Éléments de l'Accord». À la première page de ce texte, on trouve la mention «Copie 7/10/87». Il existe une version antérieure, la première à être imprimée, qui est essentiellement la même mais présentée dans un ordre quelque peu différent. Quoi qu'il en soit, s'il y a des questions sur les détails du texte, il suffira peut-être de mentionner le sujet et je trouverai dans le texte l'endroit mentionné.

**Le sénateur Bosa:** Y a-t-il mention du projet de loi C-22?

**M. Ritchie:** L'accord n'a jamais fait mention du projet de loi C-22. Si les honorables sénateurs ont des questions sur ce spectacle, je serai heureux d'y répondre en détail plus tard.

**Le sénateur Hicks:** Nous suivons donc le résumé des éléments de l'Accord canado-américain de libre-échange . . .

**M. Ritchie:** Non.

**Le sénateur Hicks:** . . . ou s'agit-il de la transcription préliminaire?

**M. Ritchie:** C'est de la transcription préliminaire que je parle lorsque je parle de l'accord.

**Le sénateur Hicks:** D'accord.

**M. Ritchie:** Dans mon exposé, je me reporterai plutôt aux copies sur papier des diapositives, distribuées en français et en anglais. Avec votre permission, je m'en servirai comme point de départ de mon exposé.

**Le président:** Honorables sénateurs, il serait préférable que cette transcription préliminaire qui ne compte que quelque 34 pages, soit versée en tant que pièce aux délibérations de ce jour. Pourrions-nous nous mettre d'accord là-dessus?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** C'est ce que nous ferons, donc.

(Pour le texte du document, voir la pièce justificative.)

**M. Ritchie:** Disons au départ qu'il s'agit ici d'un accord de libre-échange. Pour être exact, comme les membres de ce comité le savent très bien, et comme le recommandait leur rapport antérieur, il s'agit d'un accord en vertu de l'article 24, qui sera pleinement conforme aux dispositions du GATT. Un accord de libre-échange, comme le savent les membres du comité, diffère d'un marché commun en ce que les divers pays sont entièrement libres d'appliquer leurs propres politiques externes, y compris les politiques touchant le commerce extérieur. L'accord ne régit que les relations entre les deux pays, c'est-à-dire qu'il régira les tarifs entre le Canada et les États-Unis, mais non les tarifs de l'un ou l'autre pays vis-à-vis du reste du monde, et de même pour les barrières non tarifaires.



[Text]

With your permission, to make this presentation more digestible, I will break it into, as the first slide indicates, five elements: The traditional elements of agreement, which have been the common fare of free trade areas in international trade negotiations; the sectoral elements, by which I will be referring specifically to agriculture, automotive and energy; some non-traditional elements, some new elements, notably including services and investment, certain other measurements, and finally the institutional elements including the institutions for the resolution of disputes.

By the traditional elements, as I indicate on the second page of this hand-out, I am referring to tariffs, customs, quantitative restrictions, government procurement, and technical standards.

With respect to tariffs, let me point out first that already about three-quarters of the trade between our two countries moves free of duty. I believe the precise figure last year, when the numbers were all in, turned out to be that about 78 per cent of our exports and about 76 per cent of our imports already moved free of duty as a result of successive rounds of trade liberalization both bilaterally and multilaterally.

What we will be doing very simply is, first, we will be moving to a harmonized system of tariff nomenclature. That was pursuant to our Tokyo round commitments under the GATT. That will make for a much longer schedule; as I say, some 600 pages for the Canadian schedule and some 600 for the American schedule, for a total of some 1200 pages of fine print. However, those 1200 pages, if I could be permitted, are entirely encapsulated to all practical intents and purposes in the following page, which identifies the schedule for tariff removal, and that because the rule we have followed is very simple. With one exception we will be eliminating all tariffs between our two countries by the 1st of January 1998. Now, about half of those tariffs, that is to say, tariffs on items accounting for about half of our trade, will be phased out in ten equal instalments between the entry into force of the agreement and that final date.

Another substantial element will be phased out over five years and some will be phased out at once.

In the tariff schedule to which I refer you, these items are enumerated. You will note that for immediate elimination we have such items as computers and equipment, whiskey, skis and skates, motorcycles, and some paper-making machinery. That is in the first column, the column under the date of 1989.

Those items which will be phased out over five years include machinery, some meats, subway cars, chemicals, furniture, paper and paper products, explosives, printed matter, hardwood plywood, particleboard, and telecommunications equipment. The remaining items would be phased out in 1988.

The only exception to this rule is in the area of horticulture, fruits and vegetables, where a contingency tariff will remain in place for a full 20 years. I will come to that in more detail later.

[Traduction]

Avec votre permission, pour rendre cet exposé plus digeste, je distinguerai cinq éléments, comme le montre la première diapositive: les éléments traditionnels d'entente, sur lesquels portent habituellement les zones de libre-échange dans les négociations commerciales internationales, les éléments sectoriels, c'est-à-dire l'agriculture, l'automobile et l'énergie, certains éléments non traditionnels, certains éléments nouveaux, notamment les services et l'investissement, certaines autres mesures et, enfin, les éléments institutionnels, y compris les institutions pour le règlement des litiges.

Les éléments traditionnels, selon la seconde page, sont les tarifs, les douanes, les restrictions quantitatives, les achats gouvernementaux et les normes techniques.

Au chapitre des tarifs, permettez-moi d'abord de souligner que près des trois quarts du commerce entre nos deux pays circulent en franchise. Je crois que le chiffre exact pour l'année dernière est d'environ 78 p. 100 de nos exportations et environ 76 p. 100 de nos importations qui circulaient déjà en franchise par suite de diverses rondes de libéralisation des échanges, tant bilatérales que multilatérales.

Au concret, nous allons tout simplement adopter d'abord un système harmonisé de nomenclature tarifaire, conformément aux engagements pris à la ronde de Tokyo du GATT. Le tarif sera donc beaucoup plus long; comme je l'ai dit, il y aura environ 600 pages pour le tarif canadien et autant pour le tarif américain, soit un total de quelque 1 200 pages en petits caractères. Toutefois, ces 1 200 pages sont à toutes fins utiles entièrement résumées dans la page suivante, qui présente le calendrier d'élimination des tarifs, car nous avons suivi une règle très simple. À une exception près, nous éliminerons tous les tarifs entre nos deux pays d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Près de la moitié de ces tarifs, c'est-à-dire les tarifs sur les articles qui rendent compte de près de la moitié de notre commerce, seront éliminés graduellement en dix étapes égales, entre l'entrée en vigueur de l'accord et cette date.

Un autre élément substantiel sera éliminé graduellement sur une période de cinq ans, tandis que d'autres seront éliminés immédiatement.

Ces articles sont énumérés au calendrier auquel je vous demanderais de vous reporter. Vous constaterez que l'élimination immédiate est prévue pour des articles comme les ordinateurs et leurs accessoires, le whisky, les skis et les patins, les motocyclettes et certaines machines à papier. C'est là la première colonne, sous la rubrique 1989.

Les articles qui seront éliminés en cinq ans comprennent l'outillage, certaines viandes, les voitures de métro, les produits chimiques, les meubles, le papier et les produits du papier, les explosifs, les imprimés, le contreplaqué de bois dur, les panneaux de particules et le matériel de télécommunications. Les autres articles seraient éliminés en 1988.

La seule exception à cette règle est le domaine de l'horticulture, les fruits et légumes, où un tarif conditionnel demeurera en vigueur pendant vingt années complètes. Je reviendrai là-dessus plus en détail.

**[Text]**

Let me note in passing, Mr. Chairman, that when this committee examined this issue in its third volume of its report, the recommendation was indeed for a phase-out between eight and ten years. This, we believe, is consistent with that.

The recommendation was also made—and we found it very compelling—that the phasing-out should be asymmetrical, that is to say, the Americans should get rid of their tariffs faster than the Canadians. As you can see from this schedule, the appearance of the schedule will be symmetrical although, because on average Canadian tariffs are approximately twice the level of American tariffs, Canadian tariffs will on average remain higher than American tariffs through to the end of this period.

The second element of this traditional package has to do with customs issues. The first and very complex issue, as this committee has noted in the past, has to do with rules of origin; that is to say, when both countries retain complete freedom with respect to their external trade policies, it is necessary to have rules which ensure that Canada is not used as a point of transshipment of imported products into the United States and visa versa. Therefore, North American rules of origin are required to determine what products qualify for the special treatment under this arrangement. Obviously a product wholly produced, wholly grown and wholly manufactured in Canada, would qualify, or any product wholly produced and manufactured anywhere in North America would qualify.

**The Chairman:** Not Mexico.

**Mr. Ritchie:** Forgive me, sir. When I use that term, as I will from time to time, I am referring to northern North America.

**The Chairman:** Canada and the United States.

**Mr. Ritchie:** Yes, Canada and the United States, manufactured anywhere in Canada or the United States.

The provision will determine under what circumstances products do qualify for that special treatment. When this committee looked at it, the recommendation was made that the rules of origin be clear and be relatively liberal. I believe we have achieved clarity at the expense, however, of a very considerable complexity. The liberality of it will have to be judged.

The rule essentially will be that where an imported material is transformed in Canada or the United States to the point where on export to the other country it changes tariff heading in a specified way—for example, an imported fabric becomes a garment—under those circumstances that product would qualify for the ultimately tariff-free treatment under this arrangement.

In certain cases there will furthermore be a requirement that a certain percentage of the value of the product has actually been added in Canada or the United States. This will be translated into some 20 to 25 pages of detailed specifications, the result of which will be to enable any producers and exporters to determine with very great precision where they find themselves in the schedules and what treatment they are entitled to.

**[Traduction]**

Permettez-moi de mentionner en passant, Monsieur le Président, que lorsque le comité a étudié cette question dans le troisième volume de son rapport, il a effectivement recommandé une élimination graduelle sur huit à dix ans. Nous croyons que l'accord est conforme à cette recommandation.

Le comité recommandait également—ce qui nous semblait excellent—que l'élimination soit asymétrique, c'est-à-dire que les Américains éliminent leurs tarifs plus rapidement que les Canadiens. Comme vous pouvez le voir d'après le calendrier, celui-ci paraîtra symétrique parce que, en moyenne, les tarifs canadiens sont environ le double des tarifs américains, mais les tarifs canadiens demeureront en moyenne plus élevés que les tarifs américains jusqu'à la fin de cette période.

Le second élément traditionnel porte sur les questions douanières. La première question, et qui est très complexe, comme ce comité l'a déjà constaté, porte sur les règles d'origine. En d'autres termes, si les deux pays conservent une complète liberté à l'égard de leurs politiques de commerce extérieur, il faut disposer de règles permettant d'assurer que le Canada ne serve pas de point de réexpédition des produits importés aux États-Unis et vice versa. Il faut donc des règles touchant l'origine nord-américaine pour déterminer quels produits sont admissibles à un traitement particulier en vertu de cet accord. Manifestement, un produit qui serait entièrement produit, cultivé et fabriqué au Canada serait admissible, de même que tout produit entièrement produit et fabriqué n'importe où en Amérique du Nord.

**Le président:** Non pas au Mexique.

**M. Ritchie:** Pardonnez-moi, Monsieur, quand j'utilise ce terme, je désigne la partie nord de l'Amérique du Nord.

**Le président:** Le Canada et les États-Unis.

**M. Ritchie:** Oui, le Canada et les États-Unis, fabriqué n'importe où au Canada ou aux États-Unis.

La disposition déterminera dans quelle circonstance les produits sont admissibles à ce traitement spécial. Lorsque ce comité a étudié cette question, il a recommandé que les règles d'origine soient claires et relativement libérales. Je crois que nous en sommes arrivés à des règles claires, au prix toutefois d'une très grande complexité. Quant à savoir si elles sont libérales, c'est l'expérience qui permettra d'en juger.

La règle disposera essentiellement que si un matériau est transformé au Canada ou aux États-Unis à tel point qu'au moment de l'exportation à l'autre pays il change, de façon précise, de rubrique tarifaire—par exemple si un tissu importé devient un vêtement—ce produit serait admissible à l'exemption de tarif en vertu de l'accord.

Dans certains cas, il faudra en outre qu'un certain pourcentage de la valeur du produit ait été effectivement ajouté au Canada ou aux États-Unis. Ceci représentera de 20 à 25 pages de précisions écrites, ce qui permettra à de nombreux producteurs et exportateurs d'établir avec une très grande précision où ils se situent par rapport au tarif et au traitement auxquels ils ont droit.



## [Text]

In addition, both countries operate, but Canada in particular, extensive systems of duty remissions. As a rule these will be phased out or eliminated over the transition period. Those duty remissions that take the form of duty drawbacks will be phased out in five years with the exception of apparel which is manufactured from offshore fabric. The duty waivers, which are notably used in the automotive field, will be phased out, and I will be coming to that in more detail in the automotive section.

In addition we will be phasing out the customs user fees which the Americans recently introduced.

The next element of the traditional package is quantitative restrictions. Very simply, what we have done is we have clarified the GATT rules on export and import controls, which members who were involved in the earlier review will recall provide that controls may be applied under circumstances of short supply, under circumstances of international commodity agreements or in support of supply management programs. Those are the rules that are now enshrined in this agreement. Those rules will apply to all products under that agreement, including agricultural products and including energy products.

In addition we will be eliminating certain specific restrictions. We have had now for some 23 or 24 years an embargo on the importation of used cars. That has long outlived its usefulness. That will be gone; similarly, on used aircraft.

The Americans have an embargo on lottery materials which, as Senator Roblin will be well aware, is a matter of considerable interest to a number of Manitoba firms. That, too, will be phased out. However we will be retaining some restrictions. Specifically we will retain export restrictions on the export of logs, and the United States will be retaining its infamous Jones Act which restricts the importation of vessels.

The next element of the package is government procurement. This potentially could have been one of the major success stories of this negotiation, instead it is a major disappointment. With the support of the provinces Canada was prepared to go to a complete opening of the procurement markets in both countries, provincial and state and federal. The United States was not prepared to go that far and instead what we have here is, to put it as politely as I can, a very modest agreement indeed, which essentially builds upon the existing GATT procurement code. That code defines those entities in Canada and the United States for which procurement will be on a non-discriminatory basis down to a certain threshold. What we have done in this agreement is simply to have lowered that threshold. It presently stands at US\$171,000. That will be lowered to US\$25,000. What that means is that for those specified entities and those specified products, Americans would have equal access to our procurement procedures and we to theirs.

I must underline the fact that while in its appearance this may be substantial, it is very much restricted by the fact that the GATT code in itself is very limited. In the following page

## [Traduction]

En outre, les deux pays, mais surtout le Canada, ont mis en place des systèmes importants de remise de droits de douanes. En règle générale, ces remises seront éliminées totalement ou graduellement pendant la période de transition. Les remises de droit qui prennent la forme de drawbacks seront éliminées graduellement en cinq ans, à l'exception des vêtements fabriqués à partir de tissus en provenance d'outremer. Les renoncements aux droits, qui sont utilisées notamment dans le domaine de l'automobile, seront graduellement éliminées; je reviendrai là-dessus à propos de l'automobile.

En outre, nous éliminerons graduellement les droits d'utilisation des douanes que les Américains ont appliqués récemment.

Le prochain élément traditionnel touche les restrictions quantitatives. En termes simples, ce que nous avons fait, c'est de préciser les règles du GATT sur les contrôles des exportations et des importations—et les membres du comité qui ont participé à l'examen antérieur s'en souviendront—qui prévoient que des contrôles peuvent être exercés en cas de pénurie, dans le cadre d'ententes internationales sur les denrées ou à l'appui de programmes de gestion des approvisionnements. Ce sont là les règles qui sont maintenant enchâssées dans l'accord. Ces règles s'appliqueront à tous les produits visés par l'accord, y compris les produits agricoles et les produits énergétiques.

En outre, nous éliminerons certaines restrictions particulières. Il y a maintenant 23 ou 24 ans qu'un embargo est en vigueur sur l'importation de voitures d'occasion. Cette restriction n'est plus utile. Elle disparaîtra, tout comme celle qui touche les aéronefs d'occasion.

Les Américains ont un embargo sur le matériel de loterie, qui, comme le sait le sénateur Roblin, intéresse beaucoup certaines entreprises du Manitoba. Cet embargo sera lui aussi éliminé graduellement. Toutefois, nous conserverons certaines restrictions. En particulier, nous conserverons des restrictions sur l'exportation de billes de bois, et les États-Unis conserveront la tristement célèbre Loi Jones qui limite l'importation de navires.

Le prochain élément touche les achats gouvernementaux. Ce domaine aurait pu être l'une des principales réussites des négociations, mais c'est plutôt une déception majeure. Avec l'appui des provinces, le Canada était prêt à ouvrir complètement le marché des achats dans les deux pays, au niveau des gouvernements provinciaux, des gouvernements d'État et des gouvernements fédéraux. Les États-Unis n'étaient pas prêts à aller aussi loin et l'accord que nous avons obtenu est extrêmement modeste (pour employer un terme poli) et développe essentiellement le code actuel du GATT. Ce code définit les entités canadiennes et américaines pour lesquelles les achats se feront de façon non discriminatoire jusqu'à un certain seuil. L'accord se contente d'abaisser ce seuil. Il est présentement de 171 000 \$ U.S. et il sera abaissé à 25 000 \$ U.S. Cela signifie que pour ces entités nommées, pour ces produits nommés, les Américains auront un accès égal à nos mécanismes d'achat et nous aux leurs.

Même si cela semble substantiel de prime abord, je dois souligner que la portée de cette disposition est limitée du fait que le code du GATT lui-même est très limité. À la page suivante

*[Text]*

of the presentation we indicate the estimated American and Canadian markets that would be theoretically opened up: US\$3 billion in the United States and about \$600 million in Canada. I can tell senators that based upon our analysis, even those rather low numbers overstate by a factor of two what we expect to be the actual opening of markets, because we both do have further restrictions which will apply.

So we are looking at a relatively small opening of market. The reason for that can be seen from the next table, which enumerates some of the institutions which are excluded. I should say that all provincial governments and their agencies, and all municipal governments and their agencies, are excluded from this arrangement. So, too, are the federal Department of Transport, the Department of Communications, virtually all of the Department of Defence, the Department of Fisheries and Oceans, all crown corporations and all other crown agencies. So the remaining items are those covered by the agreement.

We have, however, not entirely given up. We will be working together in the multilateral trade negotiations to achieve a greater multilateral liberalization of procurement, and when the results of that are in we are going to return to the bilateral table to see what further we can do in that area.

The final part of the traditional package is so-called technical standards, which again is a relatively new item in the international forum where there is an international code on that subject. What we have done here is to have agreed upon an enhancement of GATT rights and obligations. This is a matter which has taken on importance because of the use of technical standards as a device for artificially distorting trends.

I think one classic example is when the Americans decided to prohibit the importation of meat containing certain antibiotics. This was transparently a measure designed to keep our meat out of their market. That kind of action would in the future be very much more difficult. I should stress that this does not in any way preclude American or Canadian authorities from regulating appropriately the protection of the consumer, the protection of health and safety, the protection of security, or for any other legitimate purposes. This would only apply to those barriers which had the purpose of distorting trade.

That, Mr. Chairman, covers the traditional elements of the agreement.

**Senator Hicks:** The last item under "Standards" reads "Work to reduce irritants (e.g. plywood)." I don't get the reference.

**Mr. Ritchie:** My apology, senator. There are several instances I could cite. That is one. There are a number of cases where, as in the example I cited of the antibiotics, there are regulations in place which are trade distorting in their effect. In one particular case, and that has to do with plywood standards, Canada will be reviewing its plywood standards. It has already reviewed one set of those standards and it will be reviewing the other. If the outcome of that review is satisfac-

*[Traduction]*

de la présentation, nous indiquons les marchés canadiens et américains qui seraient théoriquement ouverts : trois milliards de dollars U.S. aux États-Unis et près de 600 millions de dollars au Canada. Je peux affirmer aux sénateurs, d'après notre analyse, que même ces chiffres relativement modestes représentent le double des chiffres auxquels nous nous attendons vraiment, parce qu'il y a dans les deux cas d'autres restrictions qui s'appliquent.

Il s'agit donc d'une ouverture de marché relativement modeste. On peut en comprendre la raison d'après le tableau suivant, qui énumère certaines des institutions exclues. Je dois dire que tous les gouvernements provinciaux et leurs organismes, tous les gouvernements municipaux et leurs organismes sont exclus de cet accord, tout comme les ministères fédéraux des Transports, des Communications, la presque totalité du ministère de la Défense, du ministère des Pêches et des Océans, toutes les sociétés d'État et les autres organismes de la Couronne. Les postes qui restent sont ceux qui sont visés par l'accord.

Nous n'avons toutefois pas renoncé complètement. Nous travaillerons dans le cadre des négociations commerciales multilatérales à réaliser une plus grande libéralisation multilatérale des achats, et une fois les résultats connus, nous reviendrons à la table bilatérale pour voir ce que nous pouvons réaliser de plus dans ce domaine.

Le dernier élément traditionnel touche ce que l'on appelle les normes techniques, ce qui est encore une fois un article relativement nouveau dans les instances internationales où il existe un code international à cet égard. Nous avons convenu d'accroître les droits et les obligations en vertu du GATT. C'est là une question qui a acquis une certaine importance en raison de l'utilisation des normes techniques comme dispositif permettant de déformer artificiellement le commerce.

Pour citer un exemple classique, les Américains ont décidé d'interdire l'importation de viandes contenant certains antibiotiques. Il s'agissait manifestement d'une mesure visant à empêcher notre viande d'atteindre les marchés américains. À l'avenir, il sera beaucoup plus difficile de prendre une mesure de ce genre. Je dois souligner que ceci n'empêche nullement les autorités américaines ou canadiennes de réglementer la protection du consommateur, de la santé ou de la sécurité ni d'établir des règlements pour tout autre objet légitime. Ceci ne s'appliquerait qu'aux barrières qui ont pour but de déformer le commerce.

Ce sont là, monsieur le président, les éléments traditionnels de l'accord.

**Le sénateur Hicks:** Au dernier poste, sous «normes» on peut lire «travailler à réduire les irritants (par ex. le contreplaqué).» Je ne vois pas bien de quoi il s'agit.

**M. Ritchie:** Je vous fais mes excuses, monsieur le sénateur. Il y a plusieurs cas que je pourrais mentionner. Celui-ci en est un. Il y a de nombreux cas, comme l'exemple que j'ai donné des antibiotiques, où des règlements ont pour effet de déformer le commerce. Par exemple, le Canada va examiner ses normes touchant le contreplaqué. Il a déjà revu un ensemble de normes, et s'attaquera à l'autre. Si le résultat de cet examen est satisfaisant pour les États-Unis, les concessions tarifaires



## [Text]

tory to the United States, then the related tariff concessions on both sides will fall into place. If it is not, a blue ribbon panel of independent experts will examine the results and will determine whether indeed the new plywood standards are legitimate performance standards and are not simply trade distorting standards. If that is found to be the case, again the appropriate tariff changes, the related tariff changes, will go into effect. That has to do with the so-called traditional or general element of the agreements.

If I could, I would now turn to some of the sectoral elements. Under that heading I would propose to discuss agriculture and the related issue of alcoholic beverages, energy, and automotive.

In the case of agriculture, that has always proved to be an extremely difficult area for international trade negotiations. As members are aware, the GATT was unsuccessful formally in attacking this until well into its existence, and it arguably has never been successful in practice in achieving very much here, and typically free trade arrangements have been unable to achieve a significant liberalization of agriculture.

When some years ago this committee reviewed trade arrangements the committee's view was that agriculture in its whole should be exempted because of a feeling that it would not be possible to work out an acceptable arrangement to both sides in this area.

We believe that we have achieved a very substantial agreement in agriculture, and a very successful agreement for both countries. To enable senators to judge that, allow me to review the elements of that package.

First, agricultural products, as other products, will be subject to the elimination of tariffs over ten years. In most cases this will be a phasing in over ten years of these tariff reductions. For some meats the reduction will occur in five years. For fruits and vegetables what we will keep in place for 20 years is a measure which is designed to reinstate the full tariff in the event that we are facing the situation of seasonally depressed prices. That is a mechanism which may be used on an annual basis. It may be used in any or all of the 20 years of the life of this part of the agreement. I suppose that in a sense that is a replacement of the existing surtax protection, although I believe senators would find that the industry would regard this as a potentially significant improvement over that surtax.

Secondly, we have wholly preserved our supply management systems in this country. That includes not only the maintenance in total of our existing supply management regimes, but the complete freedom, should we choose, to introduce new supply management regimes, and to therefore introduce import controls in support of those supply management regimes as envisaged in the GATT.

Specifically with respect to dairy, the regime remains entirely in place. With respect to poultry, turkeys, chickens and eggs in their various forms, we have set the quota at the average of the last five years which, as I recall, involves some-

## [Traduction]

seront appliquées des deux côtés. Sinon, un jury composé d'éminents experts indépendants examinera les résultats et décidera si les nouvelles normes applicables au contreplaqué sont effectivement des normes légitimes et n'ont pas tout simplement pour but de déformer le commerce. S'il en est jugé ainsi, les changements tarifaires entreront en vigueur. Tout ceci porte sur les éléments traditionnels ou généraux des accords.

J'aimerais maintenant passer à certains éléments sectoriels. Sous cette rubrique, je me propose de parler d'agriculture et du dossier connexe des boissons alcooliques, de l'énergie et de l'automobile.

L'agriculture a toujours été un domaine extrêmement difficile pour les négociations commerciales internationales. Comme le savent bien les membres du comité, le GATT a dû attendre longtemps avant de réussir à s'attaquer officiellement à ce domaine, et l'on pourrait faire valoir qu'il n'a jamais vraiment réussi en pratique; d'ordinaire, les accords de libre-échange n'ont pas réussi à réaliser une libéralisation importante de l'agriculture.

Il y a quelques années, lorsqu'il a examiné les accords commerciaux, ce comité a émis l'opinion que l'ensemble de l'agriculture devrait être exempté, car il croyait qu'il ne serait pas possible d'en arriver à un accord acceptable entre les deux côtés.

Nous croyons que nous avons réalisé un accord assez substantiel dans le domaine de l'agriculture, et que cet accord est excellent pour les deux pays. Pour permettre aux sénateurs d'en juger, permettez-moi de passer en revue les éléments de cet ensemble.

En premier lieu, les produits agricoles, comme les autres, seront soumis à l'élimination des tarifs sur une période de dix ans. Dans la plupart des cas, il s'agira de l'application graduelle sur dix ans de ces réductions tarifaires. Pour certaines viandes, la réduction se fera dans cinq ans. Pour les fruits et légumes, nous conserverons pendant vingt ans une mesure visant à rétablir le tarif complet en cas de diminution saisonnière des prix. C'est un mécanisme qui peut être utilisé sur une base annuelle. Il peut être utilisé au cours de chacune des vingt années où cette partie de l'accord sera en vigueur. D'une certaine façon, il remplace la surtaxe actuelle, mais je crois que les sénateurs constateront que l'industrie y verra une amélioration qui pourrait être notable par rapport à cette surtaxe.

En second lieu, nous avons préservé en entier nos systèmes de gestion des approvisionnements. Ceci comprend non seulement le maintien total de nos régimes actuels de gestion des approvisionnements, mais la complète liberté de mettre éventuellement en place de nouveaux régimes, et donc de nouveaux contrôles à l'appui de ces régimes, comme le prévoit le GATT.

En ce qui touche les produits laitiers, le régime demeure entièrement en vigueur. Dans le cas de la volaille, de la dinde, et des œufs sous toutes leurs formes, nous avons établi le contingentement d'après la moyenne des cinq dernières années, ce qui équivaut, si ma mémoire est fidèle, à environ 7,5 p. 100

[Text]

thing of the order of 7.5 per cent for poultry, and some very small fraction of the market for eggs in various forms.

When one maintains those supply management regimes there are some significant consequences, potentially. Those consequences are borne by consumers, including industrial users of those primary products in order to process food products.

This is a matter of significant concern. It is one that we have addressed in very close consultation with the industry. Upon close examination it was determined that the overwhelming bulk of the competitive disadvantage which could be faced by our food processors would be attributable to our two-price wheat system. Therefore, we have agreed that we will phase out our two-price wheat system under certain terms and conditions. We will phase out that regime so that our food processors will have access to internationally priced grains.

**The Chairman:** Your point being that this is a benefit to Canadian manufacturers, not a concession to the United States?

**Mr. Ritchie:** That's right, and indeed, Mr. Chairman, the government has indicated that it will be its intention to ensure full and adequate compensation of any producers of wheat whose production was based upon the artificial market created by the two-price regime.

**Senator Molson:** Does that cover all grains?

**Mr. Ritchie:** The provisions with respect to import licences will cover oats and barley, and probably those right away because the support levels in both countries are comparable. In respect of wheat, it will come into force when the support levels in the two countries are reasonably comparable. We did not wish to find ourselves in a situation in which we removed the import licence regime only to permit heavily subsidized American wheat to enter our market in competition with our own.

I might just say on that, and just to underline a point, while I did describe this as a very big deal by free trade area standards, this deal does by no means solve or even significantly alleviate the very serious international crisis we face in world grain markets. We have agreed, as part of this regime, to prohibit export subsidies to one another. But that is not the problem. The problem is the export subsidy war in third countries, and that will have to be dealt with in multilateral fora because it is an international problem. We have agreed to work together, ourselves and the Americans, in the pursuit of solutions there, but I would not want to leave senators under any illusion or under the belief I was under any illusion that this agreement in itself will significantly reduce that very, very serious international problem. There are provisions in there for consultation and collaboration, but the effectiveness of those provisions will have to be seen with the experience in time.

In addition to the two-price wheat regime steps which will alleviate, as I indicated, the great bulk of the problem faced by our food processors, the administration of quotas with respect

[Traduction]

pour la volaille, et à une très petite fraction du marché pour les œufs sous toutes leurs formes.

Le maintien de ces régimes de gestion des approvisionnements pourrait entraîner des conséquences importantes pour les consommateurs, y compris les utilisateurs industriels de ces produits primaires pour la transformation des aliments.

C'est là une question qui ne laisse pas de nous inquiéter et que nous avons étudiée en très étroite collaboration avec l'industrie. Après un examen approfondi, on a jugé que le gros du désavantage concurrentiel que subiraient les transformateurs canadiens d'aliments serait attribuable à notre régime de double prix pour le blé. Nous avons donc convenu d'éliminer graduellement ce régime, sous réserve de certaines modalités, de sorte que nos transformateurs puissent avoir accès aux céréales au prix international.

**Le président:** Vous dites que c'est là un avantage pour les fabricants canadiens et non une concession envers les États-Unis.

**M. Ritchie:** C'est exact. En fait, Monsieur le Président, le gouvernement a annoncé son intention d'assurer la pleine et complète indemnisation des producteurs de blé dont la production était fondée sur le marché artificiel créé par le régime des deux prix.

**Le sénateur Molson:** Est-ce que cela touche toutes les céréales?

**M. Ritchie:** Les dispositions touchant les permis d'importation porteront sur l'avoine et l'orge, et probablement immédiatement, parce que les niveaux de soutien sont comparables dans les deux pays. En ce qui touche le blé, l'accord entrera en vigueur lorsque les niveaux de soutien seront raisonnablement comparables dans les deux pays. Nous ne voulons pas éliminer le régime des licences d'importation uniquement pour permettre au blé américain, fortement subventionné, de pénétrer dans notre marché en concurrence avec le nôtre.

Permettez-moi de mentionner que bien qu'il s'agisse d'un progrès important si l'on en juge d'après les autres zones de libre-échange, cette entente n'aboutit nullement à résoudre, ni même à soulager beaucoup, la très grave crise internationale à laquelle nous faisons face dans les marchés mondiaux des céréales. Nous avons convenu d'interdire les subventions à l'exportation entre nos deux pays. Mais ce n'est pas là qu'est le problème. Le problème est la guerre des subventions à l'exportation dans les tiers pays, et c'est une chose dont il faudra traiter dans les rencontres multilatérales, car c'est un problème international. Nous avons convenu de travailler ensemble avec les Américains à trouver des solutions dans ce domaine, mais je ne voudrais pas donner l'illusion aux sénateurs que cet accord pourrait par lui-même diminuer la gravité de ce problème international, ni leur faire croire que je partage cette illusion. L'accord comporte des dispositions touchant la consultation et la collaboration, mais seule l'expérience permettra d'en juger l'efficacité.

En plus des mesures touchant le double prix du blé, qui soulageront dans une grande mesure nos transformateurs d'aliments, l'administration des contingents en ce qui touche



[Text]

to the dairy, poultry and chicken industry will be managed in such a way as to deal with particular cases of difficulty for food processors heavily dependent upon those inputs, and *in extremis* we would retain the capacity to add to the control list those products containing those items where indeed this was integral to a supply management system.

Let me cut through that jargon and give a very precise example, and that is to say if we maintain, as we will, our full dairy program, we will not permit American ice cream or yogurt, which of course are heavily dependent on dairy products, to make serious incursions into our domestic market. If that appears to be a risk, we retain the capacity and would exercise the capacity to apply controls on those products to ensure that the market was not disrupted.

When you put that package together, it is our judgment, based as I say upon close consultation with the industry, that this should ensure that our food processing industry does not face undue competitive disadvantage vis-à-vis their American competitors as a result of this agreement. There are, of course, very serious competitive pressures in that industry, and I would be misleading senators if I indicated that all elements of the industry are by any means happy that their requirements have been fully met. Many of them, indeed, would press for substantially greater assistance in other areas, and that will be a matter that will have to be considered.

A final element I should signal is that there was a significant threat to our food processing industry, a serious risk that there would be an extension of the American supply management system, the regime on sugar. If that regime were extended to products containing less than 10 per cent sugar, that could have taken in a very substantial array of processed food products. Therefore the Americans have agreed that in the event that they do move to restrictions on those products, those restrictions will not apply to Canada.

**Senator Macquarrie:** Could I ask if potatoes are involved in this sectoral element called agriculture? Is this where we will find potatoes?

**Mr. Ritchie:** Sir, this is where we find potatoes. It is where we find our continued capacity, should we choose, to introduce supply management for potatoes. If I were asked, it would not be my advice that we introduce such a system but we have the capacity to introduce such a system. But potatoes would be covered by this agreement.

**Senator Macquarrie:** You just have to find the right formula, that is all. That is a future question. Thank you.

**Mr. Ritchie:** Finally, with respect to meats, we have moved to free trade in beef and veal. We will be eliminating tariffs. We will be exempting one another from our respective meat import laws, and we will be recognizing each other's meat inspection systems. In this particular case that latter is quite a significant point. The inspection system which the Americans have recently introduced would have cost our producers approximately \$300 per truck at the border if it had been

[Traduction]

les produits laitiers et la volaille servira à régler les difficultés particulières auxquelles font face les transformateurs qui dépendent beaucoup de ces intrants; in extremis, nous pourrions ajouter des produits contenant ces articles à la liste de contrôle si c'était là un élément essentiel du système de gestion des approvisionnements.

Permettez-moi un exemple précis en langage clair. Si nous conservons, comme nous avons l'intention de le faire, notre programme complet à l'égard des produits laitiers, nous ne permettrons pas que la crème glacée ou le yogourt des États-Uns—qui dépendent évidemment beaucoup des produits laitiers—d'introduisent en forces sur notre marché intérieur. S'il semble y avoir un danger en ce sens, nous conservons le pouvoir d'appliquer des contrôles à ces produits pour empêcher la perturbation du marché, et nous le ferons.

Dans l'ensemble, nous croyons, d'après des consultations avec l'industrie, que ceci devrait permettre à notre industrie de transformation des aliments de ne pas souffrir d'un désavantage indu vis-à-vis de ses concurrents américains dans le cadre de cet accord. La concurrence est évidemment très intense dans cette industrie, et j'induirais les sénateurs en erreur si je leur disais que tous les éléments de cette industrie sont tout à fait heureux et que l'on a pleinement répondu à tous leurs désirs. Bon nombre d'entre eux seraient portés à demander une assistance beaucoup plus considérable dans d'autres domaines, et c'est une question qu'il faudra étudier plus tard.

Je devrais enfin mentionner qu'il y avait une menace importante pour notre industrie de transformation des aliments, un risque grave d'extension du régime américain de gestion des approvisionnements dans le cas du sucre. Si ce régime était étendu aux produits contenant moins de 10 p. 100 de sucre, cela aurait touché un éventail très important d'aliments transformés. C'est pourquoi les Américains ont convenu que s'ils imposaient des restrictions à ces produits, celles-ci ne s'appliqueraient pas Canada.

**Le sénateur Macquarrie:** Est-ce que les pommes de terre font partie de cet élément sectoriel appelé agriculture? Est-ce là que nous trouverons les pommes de terre?

**M. Ritchie:** Monsieur, oui c'est là que nous trouvons les pommes de terre. C'est là que nous trouvons le maintien de notre droit d'appliquer la gestion des approvisionnements aux pommes de terre, si nous le désirons. Si on me le demandait, je ne conseillerais pas de mettre en place un tel système, mais nous avons le pouvoir de le faire. Les pommes de terres seraient visées par cet accord.

**Le sénateur Macquarrie:** Il suffit tout simplement de trouver la bonne formule. C'est une question à laquelle il faudra revenir plus tard. Merci beaucoup.

**M. Ritchie:** Enfin, en ce qui touche la viande, nous avons adopté le libre-échange pour le bœuf et le veau. Nous éliminerons les tarifs. Nous nous exempterons réciproquement de nos lois touchant l'importation de la viande, et nous reconnaitrons réciproquement nos systèmes d'inspection de la viande. C'est là un élément particulièrement important. Le système d'inspection que les Américains ont récemment mis en place aurait coûté environ 300 \$ par camion à la frontière à nos produc-

[Text]

allowed to remain in effect. Under this arrangement that cost penalty will no longer be borne by Canadian producers.

**Senator MacEachen:** How do you ensure that the inspection system does not become a variable itself in this area?

**Mr. Ritchie:** That, sir, is a question on which we will have to be very diligent. The agreement provides that we will recognize one another's inspection systems, and that should therefore ensure that artificial requirements in one country are not used to distort trade in another. However, that is something we will have to pursue very vigilantly because this is an area of very substantial export potential for Canada and we would not want to lose the full benefit of that potential as a result of, as I described earlier, artificial distortions to trade through the use of technical regulations.

**Senator Hicks:** Does this inspection take place in relation to goods coming into Canada by Canadian inspectors or leaving Canada?

**Mr. Ritchie:** What this would provide, sir, is that there would not be additional inspection at the border. We would recognize one another's meat inspection systems. If it had been inspected by the Canadian inspection regime it would be regarded as inspected meat.

**Senator Hicks:** And would enter the United States without further inspection?

**Mr. Ritchie:** And would enter the United States without further inspection, again subject always to our retaining to a considerable degree, as we have now, harmonization of our standards with respect to meat.

In the same broad category I should include alcoholic beverages which is an area of very particular difficulty. By the way, I apologize. I see that the next slide in this presentation does lay out the quota levels for the various elements of the supply management system: Chicken 7.5 per cent, turkey 3.5 per cent, etcetera.

Turning to alcoholic beverages—

**Senator MacEachen:** May I ask about the export subsidies? Is it proposed to remove the export subsidy on milk?

**Mr. Ritchie:** As it respects exports to the United States, clearly—or their exports to us. Export subsidies on products moving into the other market would be precluded by this agreement.

**Senator MacEachen:** Would not be?

**Mr. Ritchie:** Would be precluded by this agreement. We may not subsidize our agricultural exports into one another's markets.

**Senator MacEachen:** But into third markets, yes?

**Mr. Ritchie:** There is no inhibition with respect to third markets. As I indicated, we are consulting and collaborating in an effort to reduce the international subsidy war in agriculture generally, although I must say that I don't think dairy would be one of our prime candidates.

[Traduction]

teurs s'il était demeuré en vigueur. L'accord éliminera ce coût pour les producteurs canadiens.

**Le sénateur MacEachen:** Comment assure-t-on que le système d'inspection ne devient pas lui-même une variable dans ce domaine?

**M. Ritchie:** C'est là une question que nous devons surveiller de très près. L'accord dispose que nous reconnaitrions réciproquement nos systèmes d'inspection, et devrait donc assurer que les exigences artificielles d'un pays ne servent pas à perturber le commerce dans l'autre pays. Toutefois, c'est là quelque chose qu'il faudra surveiller de très près, car c'est un domaine qui présente un potentiel d'exportation important pour le Canada et nous ne voudrions pas perdre l'avantage de ce potentiel en raison de déformations artificielles du commerce par le moyen de règlements techniques.

**Le sénateur Hicks:** Les inspecteurs canadiens inspectent-ils les marchandises qui entrent au Canada ou qui en sortent?

**M. Ritchie:** Selon l'accord, il n'y aurait pas d'inspection supplémentaire à la frontière. Nous reconnaitrions réciproquement nos systèmes d'inspection de la viande. Une viande inspectée au Canada serait considérée comme une viande inspectée aux États-Unis.

**Le sénateur Hicks:** Et pourrait pénétrer aux États-Unis sans autre inspection?

**M. Ritchie:** Et pourrait pénétrer aux États-Unis sans autre inspection, toujours sous réserve du maintien d'une harmonisation importante de nos normes en ce qui touche la viande, comme cela se fait maintenant.

Cette catégorie comprend également les boissons alcooliques, qui posent des difficultés particulières. En passant, je dois m'excuser, je constate que la prochaine diapositive expose effectivement les contingents pour les divers éléments du système de gestion des approvisionnements: poulet 7,5 p. 100, dinde 3,5 p. 100, etc.

Pour passer aux boissons alcooliques—

**Le sénateur MacEachen:** Qu'en est-il des subventions à l'exportation? A-t-on l'intention d'éliminer la subvention d'exportation pour le lait?

**M. Ritchie:** En ce qui touche nos exportations vers les États-Unis, certainement, ou leurs exportations vers le Canada. Les subventions sur les produits destinés à l'autre marché seraient interdites par l'accord.

**Le sénateur MacEachen:** Ne seraient pas interdites?

**M. Ritchie:** Seraient interdites par l'accord. Nous ne pourrions pas subventionner nos exportations agricoles vers nos marchés réciproques.

**Le sénateur MacEachen:** Mais vers des tiers marchés, nous le pourrions?

**M. Ritchie:** Il n'y a aucune interdiction en ce qui touche les tiers marchés. Comme je l'ai dit, nous travaillons à réduire la guerre internationale des subventions à l'agriculture, même si je dois dire que l'industrie laitière ne serait vraisemblablement pas un candidat de premier choix à ce titre.



## [Text]

With respect to alcoholic beverages, the situation in which your negotiators found themselves in October, and in the months running up to October, is perhaps now better appreciated since the report of the GATT panel finding, which assessed the obligations already incurred by Canada in the Tokyo round of trade negotiations as a result of commitments made by the federal government, in turn on the basis of formal understandings from the Premier of Ontario and other officials. That case has been before the GATT for some years, and the decision of that panel has very recently been reported.

I can tell senators that if we had not reached this agreement with the United States on Sunday, October 4, on Monday, October 5, an elaborate and very damaging petition for section 301 action would have been introduced into the United States Congress with a very high likelihood of success. This would have hammered not only our wine industry but our much more important export business of beer and distilled spirits into the United States.

Against that context, the agreement that we have reached with the United States, first of all, would establish a new regime for wines. That regime, in essence, would provide national treatment for listings of wine. It would provide that discriminatory markups would be phased out. It would provide national treatment for distribution systems for wine. There are a number of exceptions and special provisions. For example, British Columbia will be free to continue to give special listing treatment to its estate wineries. The various liquor boards will retain the complete freedom to impose differentials based on cost of service, and British Columbia and Ontario will be able to retain their network of private wine stores. In addition, the special provisions that Quebec now exercises with respect to the bottling of wines have been determined by this agreement to be in conformity with the agreement and will be permitted to continue.

**Senator Grafstein:** The provincial jurisdiction remains intact?

**Mr. Ritchie:** The commitments undertaken with respect to all these elements on behalf of Canada by the federal government will apply to the provincial liquor boards. They will be required to undertake to move to national treatment for their listings of American wines. Senators will be aware that the GATT decision, of course, is much broader in scope, and it would relate to wines imported from other countries as well, and in addition would relate to other alcoholic beverages. I don't believe I would be in a position at this point to sort out in detail what the combined effect would be, because that in turn depends on exactly how we respond to that GATT final decision.

With respect to spirits we will also be moving to a new regime. We will be eliminating whiskey tariffs immediately, which is a significant export interest. We will be recognizing bourbon and Canadian as distinctive whiskey brands, and we will be eliminating discriminatory practices.

**Senator Hicks:** Have the provinces agreed to this?

## [Traduction]

En ce qui touche les boissons alcooliques, on comprend peut-être mieux la situation à laquelle faisaient face les négociateurs en octobre et au cours des mois précédents depuis le rapport de la conclusion du jury du GATT, qui a évalué les obligations déjà assumées par le Canada dans le cadre de la ronde des négociations commerciales de Tokyo à la suite des engagements pris par le gouvernement fédéral, engagements fondés sur des engagements du Premier ministre de l'Ontario et d'autres fonctionnaires. Le GATT est saisi de cette cause depuis plusieurs années, et c'est tout dernièrement que la décision du jury a été connue.

Je peux annoncer aux sénateurs que si nous n'avions pas conclu cet accord avec les États-Unis le dimanche 4 octobre, le lundi 5 octobre une pétition très élaborée et très dommageable portant sur une mesure en vertu de l'article 301 aurait été déposée au Congrès américain et aurait très vraisemblablement réussi. Ceci aurait gravement touché non seulement notre industrie du vin, mais aussi notre commerce beaucoup plus important d'exportation de bière et de spiritueux vers les États-Unis.

L'accord que nous avons conclu avec les États-Unis a tout d'abord pour effet de créer un nouveau régime pour les vins. Ce régime traiterait essentiellement les vins comme des produits nationaux. Les marges bénéficiaires discriminatoires seraient graduellement éliminées. Les systèmes de distribution de vin bénéficieraient du traitement national. Il y a un certain nombre d'exceptions et de dispositions particulières. Par exemple, la Colombie-Britannique pourra continuer d'accorder un traitement particulier à ses producteurs de vin. Les diverses sociétés des alcools resteront complètement libres d'imposer des différences de prix fondées sur le coût du service, et la Colombie-Britannique et l'Ontario pourront conserver leur réseau de magasins privés de vin. En outre, les dispositions particulières du Québec à l'égard de l'embouteillage des vins ont été jugées conformes à l'accord et pourront demeurer.

**Le sénateur Grafstein:** La compétence provinciale demeure intacte?

**M. Ritchie:** Les engagements pris à l'égard de tous ces éléments au nom du Canada par le gouvernement fédéral s'appliqueront aux sociétés provinciales des alcools. Elles devront s'engager à accorder le traitement national aux vins américains. Les sénateurs sont évidemment au courant que la décision du GATT a une portée beaucoup plus vaste et qu'elle touche également les vins importés d'autres pays, en plus des autres boissons alcooliques. Je ne crois pas être en mesure d'exposer en détail l'effet conjugué de tout cela, car cela dépend de notre réaction à la décision définitive du GATT.

À l'égard des spiritueux, il y a aura également un nouveau régime. Nous éliminerons immédiatement les tarifs sur le whisky, ce qui représente une exportation importante. Nous reconnaissons que le bourbon et le whisky canadien sont deux sortes distinctes de whisky, et nous éliminerons toutes les pratiques discriminatoires.

**Le sénateur Hicks:** Est-ce que les provinces sont d'accord?

[Text]

**Mr. Ritchie:** The provinces, sir, have been consulted in respect of this negotiation, as they were consulted in respect of the Tokyo round of negotiations. We expect that the implementation of this agreement will be a matter that the provinces will undertake.

**The Chairman:** I think, Senator Hicks, that we had better not get into that particular area just on this one item of alcoholic beverages because it is a very broad question.

**Senator Grafstein:** We agree.

**The Chairman:** We can come back to the witness on this later in general questioning period.

**Senator Hicks:** It is the most interesting one that we have approached so far.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, would it be appropriate to ask with respect to this item what the commitments were under the Tokyo round and whether provinces agreed to those?

**The Chairman:** My point, Senator Roblin, simply was that the Tokyo round provisions, and the manner in which the provisions of the overall agreement can be enforced on the provinces in their areas of jurisdiction, is much broader than just alcohol, and I thought it was something we could do on a broader basis rather than get into that very broad subject on this particular item.

**Senator Roblin:** I will accept your suggestion, Mr. Chairman, but I would like to have the question answered at some time in the proceedings.

**Mr. Ritchie:** Could I say, Mr. Chairman, that with respect to that question senators may deserve a witness who is more directly informed and, more important, more directly responsible for the management of that GATT panel issue. It is an extremely complex and far-reaching panel decision, and its implications are ones which I would not lightly tread upon, sir.

**Senator Roblin:** I'll be patient.

**Mr. Ritchie:** Thank you, sir.

**Senator MacEachen:** Could we be enlightened at some point how it is possible to define bourbon as whiskey?

**Senator Roblin:** I second that. It's terrible.

**The Chairman:** Careful, now.'

**Mr. Ritchie:** Sir, we have defined "bourbon" as bourbon, and we have defined "Canadian" as Canadian.

**Senator MacEachen:** I thought you said that you had defined bourbon as whiskey.

**Mr. Ritchie:** I am sorry, sir. I may have misspoken. We have agreed to recognize that bourbon is bourbon and that Canadian is Canadian, and if you want to sell a product in the United States as Canadian whiskey it had better have been manufactured in Canada according to the requirements of Canadian whiskey, and the same would apply to Kentucky sour mash.

[Traduction]

**M. Ritchie:** Monsieur, nous avons consulté les provinces à l'égard de cette négociation, comme nous les avons consultées à propos de la ronde de Tokyo. Nous nous attendons à ce que les provinces s'engagent à assurer la mise en œuvre de cet accord.

**Le président:** Je pense, sénateur Hicks, qu'il vaut mieux ne pas entrer dans ce domaine uniquement à propos des boissons alcooliques, car c'est une question très large.

**Le sénateur Grafstein:** Nous sommes d'accord.

**Le président:** Nous pourrions en reparler au témoin au cours de la période de questions.

**Le sénateur Hicks:** C'est le sujet le plus intéressant que nous ayons abordé jusqu'ici.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le Président, serait-il à propos de demander quels étaient les engagements pris dans le cadre de la ronde de Tokyo à l'égard de cet article, et si les provinces les ont acceptés?

**Le président:** Sénateur Roblin, je disais tout simplement que la ronde de Tokyo, et la façon dont les dispositions de l'accord global peuvent être appliquées aux provinces dans leur domaine de compétence est beaucoup plus vaste que la simple question de l'alcool, et je croyais qu'il vaudrait mieux aborder cette question dans toute son envergure plutôt qu'à propos de cet article particulier.

**Le sénateur Roblin:** J'accepte votre suggestion, Monsieur le Président, mais j'aimerais bien que cette question finisse par recevoir une réponse.

**M. Ritchie:** Est-ce que je pourrais me permettre de dire, Monsieur le Président, qu'à l'égard de cette question les sénateurs méritent peut-être un témoin mieux informé et, surtout, plus directement chargé de la gestion de ce dossier du GATT. C'est une décision extrêmement complexe et à grande portée, et je n'aimerais pas, Monsieur, traiter à la légère des implications de cette décision.

**Le sénateur Roblin:** Je serai patient.

**M. Ritchie:** Merci Monsieur.

**Le sénateur MacEachen:** Pourrions-nous savoir comment il est possible d'assimiler le bourbon au whisky?

**Le sénateur Roblin:** J'appuie cette question. C'est infect.

**Le président:** Allons, allons.

**M. Ritchie:** Monsieur, nous avons assimilé le bourbon au bourbon et le whisky canadien au whisky canadien.

**Le sénateur MacEachen:** Je croyais que vous aviez dit que vous aviez assimilé le bourbon au whisky.

**M. Ritchie:** Je me suis peut-être trompé et je m'en excuse. Nous avons convenu de reconnaître que le bourbon est du bourbon et que le whisky canadien est du whisky canadien et que si l'on veut un produit aux États-Unis sous le nom de whisky canadien, il faut qu'il ait été fabriqué au Canada selon les exigences du whisky canadien, et il en est de même du moût du Kentucky.



## [Text]

Senators will have noted that I have not mentioned beer in this presentation. Beer is not covered by this chapter of the agreement.

**Senator De Bané:** Senator Molson seems to be happy.

**Senator Molson:** I haven't said a word.

**Mr. Ritchie:** The next set of sectoral provisions that I would bring the attention of honourable senators to has to do with energy. The provisions of this chapter are simple; some would say they are deceptively simple. It involves a set of reciprocal commitments, fully reciprocal commitments, plus some additional specific commitments. Furthermore, this chapter translates or recapitulates in energy precisely the provisions that will apply to all commodities under this agreement; that is to say, the rules that I mentioned earlier governing the circumstances of regulation of exports and imports. This element of the agreement is intended to achieve a significant increase in the security of Canadian access to the U.S. market for energy. I could mention, perhaps, that our uranium exports were subject to what amounted to effectively an embargo. Some members will recall that we were successful after many years of pressure through the GATT in having that embargo lifted. It was then reinstated by an American judicial process. Under this agreement the Americans will legislate to remove that possibility in the future, and therefore to remove this embargo against an export interest worth about \$300 million to our producers, notably in Saskatchewan and Ontario.

Secondly, we have been subject to some recent decisions of the federal energy regulatory commission in respect to natural gas contracts which we have regarded as inappropriate. Under this arrangement, if any such decisions were to be taken in the future there would be provisions for consultation and negotiation on that.

Furthermore, the United States is in the process of introducing significant surcharges on imports of oil and petroleum. Under this agreement those surcharges could not apply to exports of oil from Canada. Further, we have come under very heavy fire on Capitol Hill in respect of the exports of electricity, in particular from Manitoba, into the United States mid-west. Under this agreement the access of our electricity to the U.S. market would be secure.

Furthermore, as I indicated, in addition to securing access to the U.S. market, provisions are made with respect to the restriction of exports. Those arrangements, I repeat, are identical to those in other chapters of the agreement, with one important exception, and that is that in this case we have retained overriding obligations entered into under the international energy agency, with which some members are very familiar indeed. Under our commitments under the international energy agency, there could be circumstances where in the event of short supply internationally we not only could not restrict our exports of oil but would in fact have to increase our exports of oil to the United States. Those commitments remain intact, but as far as this agreement is concerned, the provisions are essentially GATT provisions. They provide that in the event we determine there is a short supply situation, we may restrict our exports to the United States but we would do so on

## [Traduction]

Vous aurez constaté que je n'ai pas parlé de bière dans mon exposé. La bière n'est pas visée par ce chapitre de l'accord.

**Le sénateur De Bané:** Le sénateur Molson semble heureux.

**Le sénateur Molson:** Je n'ai rien dit.

**M. Ritchie:** Le prochain ensemble de dispositions sectorielles que j'aimerais porter à l'attention des honorables sénateurs porte sur l'énergie. Les dispositions de ce chapitre sont simples; d'aucuns diraient qu'elles sont d'une simplicité trompeuse. Ces dispositions comportent un ensemble d'engagements réciproques, pleinement réciproques, plus certains engagements particuliers. En outre, le chapitre traduit ou récapitule pour l'énergie les dispositions qui s'appliquent à toutes les denrées en vertu de cet accord, c'est-à-dire les règles dont j'ai déjà parlé régissant la réglementation des exportations et des importations. Cet élément de l'accord a pour but d'assurer au Canada un accès beaucoup plus sûr au marché américain de l'énergie. Je pourrais peut-être mentionner que nos exportations d'uranium étaient soumises à ce qui équivalait à un embargo. Certains membres du comité se rappelleront que nous avons réussi à faire lever cet embargo après avoir exercé des pressions pendant de longues années par l'entremise du GATT. Il a été rétabli par une décision judiciaire américaine. En vertu de l'accord, les Américains adopteront une loi pour éliminer cette possibilité à l'avenir, et donc pour éliminer cet embargo contre des exportations qui valent environ 300 millions de dollars pour nos producteurs, surtout en Saskatchewan et en Ontario.

Deuxièmement, nous avons fait l'objet de certaines décisions de la Commission fédérale de réglementation de l'énergie, à l'égard des contrats de gaz naturel, qui nous ont semblé très malvenues. L'accord prévoit des consultations et des négociations pour le cas où des décisions semblables seraient prises à l'avenir.

En outre, les États-Unis sont en train d'appliquer des surcharges importantes aux importations de pétrole. L'accord interdirait d'appliquer ces surcharges au pétrole exporté du Canada. En outre, nous avons essuyé de fortes critiques au Capitole à l'égard de l'exportation d'électricité, particulièrement en provenance du Manitoba vers le mid-west américain. L'accord garantirait pour notre électricité l'accès au marché américain.

En outre, comme je l'ai dit, en plus de garantir l'accès au marché américain, l'accord comporte des dispositions touchant la restriction des exportations. Ces dispositions sont, je le répète, identiques à celles que l'on trouve dans les autres chapitres de l'accord, mais il y a une exception importante, car nous avons conservé les obligations prépondérantes contractées en vertu de l'Agence internationale de l'énergie, que certains membres du comité connaissent très bien. En vertu de ces engagements, il pourrait arriver, en cas de pénurie internationale, que non seulement nous ne puissions limiter nos exportations de pétrole, mais que nous soyons effectivement obligés d'augmenter nos exportations de pétrole vers les États-Unis. Ces engagements demeurent intacts, mais en ce qui touche l'accord, les dispositions sont essentiellement celles du GATT. Si nous décidons qu'il y a pénurie, nous pourrions restreindre nos exportations vers les États-Unis, mais nous le ferions en

[Text]

a basis that would ensure that our export customers, our traditional export customers, would not be shorted unduly vis-à-vis our domestic customers.

**Senator Stollery:** On this particular issue of electrical transmission, just enlighten me about the effect this has on pricing. I am thinking in particular of the Province of Quebec which sells its electrical power to New York State, etcetera. Will a province be allowed to charge a different price for its provincial customers than a lower price, for example, it charges its export customers? Is that affected?

**Mr. Ritchie:** Let me describe, if I could, on that specific point what this agreement does, and then identify some other issues which are around that. What this agreement does is that it eliminates one of the National Energy Board tests. That is the test which has been in place for some years, which has not proved to be administrable but which is one which provides that the federal government may regulate at the border to ensure that a provincial utility is not selling into the United States at a price less than the least cost alternative source of energy in that American market. That test will be eliminated. The remaining National Energy Board tests will remain in place, and the federal government capacity to regulate at the border will remain in place. In the event that the federal government were to determine that there were a short supply situation—and the Energy Board will continue to monitor the supply situation in this country—we would be free to impose export restrictions. Clearly what we could do is to preclude any new exports. If we were to decide that because of a shortage situation we had to restrict exports, our undertaking would be not to restrict our export customers significantly more than we restrict our domestic customers.

**Senator Stollery:** What about the pricing policy?

**Mr. Ritchie:** With respect to the pricing policy, sir, all that is changed under this agreement is that one federal test would no longer be applied. The provinces would therefore retain their capacity to price as they saw fit, but I must note that in the event that a province were to price into the U.S. market, first of all at a significantly lower price than its domestic price, it could be accused of dumping, it could be charged with dumping, and the measures of this agreement would not relieve it from the penalties associated with dumping.

If, alternatively, it were to follow a policy which meant a significantly lower price for domestic users than foreign users, then the products of those domestic users could be alleged to be recipient of what would amount in that case to an export subsidy, and the countervailing duty provisions of this agreement would apply. I will review those anti-dumping and countervail provisions in some detail in a moment.

**Senator Stollery:** So that would have, then, an implication in Quebec's exports of energy.

**Mr. Ritchie:** Under present law, sir, those implications are in place; those implications are there now. What will change is that we have built in as a result of this agreement some, we believe, quite important safeguards with respect to the Ameri-

[Traduction]

veillant à ce que nos clients d'exportation, nos clients traditionnels, ne soient pas indûment pénalisés par rapport à nos clients intérieurs.

**Le sénateur Stollery:** Sur cette question de la transmission d'électricité, pourriez-vous éclairer ma lanterne quant à l'effet de ces dispositions sur l'établissement des prix. Je pense en particulier à la province de Québec qui vend son énergie électrique à l'État de New York, etc. Est-ce que les provinces pourront exiger un prix différent de leurs clients de la province, par exemple un prix plus bas que celui qu'elles exigent de leurs clients d'exportation? Est-ce que cela est touché?

**M. Ritchie:** Permettez-moi d'expliquer ce que fait l'accord sur ce point précis, puis de dégager d'autres questions annexes. L'accord a pour effet d'éliminer l'un des critères de l'Office national de l'énergie. C'est un critère qui existe depuis quelques années, qui ne s'est pas avéré administrable, mais qui dispose que le gouvernement fédéral peut réglementer à la frontière pour assurer qu'une commission provinciale d'énergie ne vende pas aux États-Unis à un prix inférieur à celui de la source d'énergie de remplacement la moins coûteuse dans ce marché américain. Ce critère sera éliminé. Les autres critères de l'Office national de l'énergie demeurent en vigueur, de même que le pouvoir du gouvernement fédéral de réglementer à la frontière. Si le gouvernement fédéral jugeait qu'il y a une situation de pénurie—et l'Office de l'énergie continuera de surveiller la situation des approvisionnements au pays—nous pourrions imposer des restrictions à l'exportation. Nous serions alors libres d'interdire de nouvelles exportations. Si nous décidions qu'en raison d'une pénurie il nous fallait réduire les exportations, nous nous engageons à ne pas imposer à nos clients d'exportation des restrictions beaucoup plus importantes que celles que nous imposons à nos clients du Canada.

**Le sénateur Stollery:** Quels seraient les effets sur la politique d'établissement des prix?

**M. Ritchie:** Au chapitre de l'établissement des prix, Monsieur, tout ce qui est modifié en vertu de cet accord, c'est qu'un seul critère fédéral ne s'appliquerait plus. Les provinces pourraient donc établir les prix à leur gré, mais je dois dire que si une province établissait pour le marché américain un prix considérablement inférieur à son prix canadien, elle pourrait être accusée de dumping et les dispositions de l'accord ne la soustrairaient pas aux sanctions liées au dumping.

Par ailleurs, si notre politique se soldait par un prix considérablement moins élevé pour les utilisateurs canadiens que pour les étrangers, on pourrait alléguer qu'il y a l'équivalent d'un subside à l'exportation, et les dispositions de l'accord touchant les droits compensatoires s'appliqueraient. Je traiterai plus en détail dans un instant de ces dispositions anti-dumping et des droits compensatoires.

**Le sénateur Stollery:** Il y aurait donc des répercussions sur les exportations d'énergie du Québec.

**M. Ritchie:** Selon la loi actuelle, Monsieur, ces répercussions existent déjà. Ce qui changera, c'est que nous avons inclus dans cet accord des garanties que nous croyons importantes quant à la possibilité pour les Américains de nous appli-



[Text]

can freedom to operate either anti-dumping or countervailing measures against us, but it would not restrict the provincial government's capacity, the provincial utilities' capacity.

**Senator Stollery:** Well, I understand that and I don't want to take up the time of the members at this point, but do I understand that this agreement, when it is in place, will make it easier for the Americans to impose countervailing measures?

**The Chairman:** No, it will be exactly the same as it is now.

**Senator Stollery:** Except that it will now be an agreement, won't it? Doesn't that change it? It is now a treaty.

**Mr. Ritchie:** No, sir.

**Senator Stollery:** It doesn't change it?

**Mr. Ritchie:** In fact, I think the answer is in the other direction. It will be less easy in the future for the Americans to apply countervailing or anti-dumping duties against our exports of electricity than it is today—less easy.

**The Chairman:** Senator LeBlanc, you had a short question on this particular point?

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Yes, Mr. Chairman. Under the heading of energy do you have any kind of distinction for renewable and non-renewable sources of energy?

**Mr. Ritchie:** No, sir.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** In other words, oil is treated like electricity?

**Mr. Ritchie:** Yes, sir, indeed. Electricity and oil are treated like other products.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Thank you. That worries me.

**Senator Roblin:** In referring to a point Senator Stollery was talking about, to say that we must anticipate that electricity prices in Canada may be higher than export prices in the United States, let me say that the Manitoba Hydro Electric Commission right now is negotiating prices which are based on the cost of production of the lowest alternative source in the United States, and there is no guarantee that that is going to be higher than the costs that are being charged to the Manitoba producers right now. But that is a decision the provincial government is making, and I presume that they will continue to have the right to make those decisions, however one may look at it.

**Senator Stollery:** Now that we will have a treaty, and it will be a recent treaty, it will make it easier for countervail to be imposed one way or another.

**Senator Roblin:** On the contrary, one of the advantages of this treaty insofar as the Manitoba Hydro Electric Commission is concerned, is that it will prevent the United States from taking legislative action against a price that is negotiated between the Manitoba Hydro Electric Commission and the people of the United States.

**Mr. Ritchie:** If I could be very, very clear on this, because it is extremely important that there not be a misunderstanding,

[Traduction]

quer des mesures anti-dumping ou des mesures compensatoires, mais cela ne limiterait pas les pouvoirs du gouvernement provincial ni des commissions provinciales d'énergie.

**Le sénateur Stollery:** Je comprends cela, et je ne veux pas faire perdre le temps des membres du comité sur ce point, mais je crois comprendre que cet accord, une fois qu'il sera en vigueur, rendra plus facile pour les Américains d'imposer des mesures compensatoires.

**Le président:** Non, il n'y aura rien de changé.

**Le sénateur Stollery:** Si ce n'est que cela fera maintenant l'objet d'un accord, n'est-ce pas? Est-ce que cela n'est pas une différence? C'est maintenant un traité.

**M. Ritchie:** Non monsieur.

**Le sénateur Stollery:** Cela ne change rien?

**M. Ritchie:** Je crois que cela serait plutôt le contraire. Il sera moins facile à l'avenir pour les Américains d'appliquer des droits compensatoires ou des droits anti-dumping à nos exportations d'électricité—moins facile.

**Le président:** Sénateur LeBlanc, vous aviez une brève question sur ce point?

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Oui, monsieur le Président. Au chapitre de l'énergie, faites-vous une distinction quelconque entre les sources renouvelables et non renouvelables d'énergie?

**M. Ritchie:** Non monsieur.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** En d'autres mots, le pétrole est traité comme l'électricité?

**M. Ritchie:** Effectivement, monsieur. L'électricité et le pétrole sont traités comme les autres produits.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Merci beaucoup. Cela m'inquiète.

**Le sénateur Roblin:** Pour en revenir à ce que disait le sénateur Stollery, c'est-à-dire que nous devons prévoir que les prix de l'électricité au Canada pourraient être plus élevés que les prix d'exportation vers les États-Unis, je voudrais dire que la Commission hydroélectrique du Manitoba négocie maintenant des prix fondés sur le coût de production de la source de rechange la moins chère aux États-Unis, et qu'il n'y a aucune garantie que ce prix sera plus élevé que celui qui est exigé des producteurs manitobains à l'heure actuelle. Mais c'est là une décision qui revient au gouvernement provincial, et je suppose qu'il conservera le droit de prendre de telles décisions.

**Le sénateur Stollery:** Maintenant que nous avons un traité, et ce sera un traité récent, il sera plus facile d'imposer des droits compensatoires d'une façon ou d'une autre.

**Le sénateur Roblin:** Au contraire, un des avantages de ce traité en ce qui touche la Commission hydroélectrique du Manitoba, c'est qu'il empêchera les États-Unis de prendre des mesures législatives contre un prix négocié entre la Commission hydroélectrique du Manitoba et le peuple américain.

**M. Ritchie:** Permettez-moi d'être précis sur ce point, car il est très important de bien se comprendre: la situation est telle

[Text]

the situation is as Senator Roblin has described it. First of all, we were facing the very serious threat of legislated restrictions against our exportable electricity to the United States. Under this agreement such legislative restrictions will not be permitted. Secondly, I am not for a moment accepting the allegation that Manitoba is dumping electricity into the United States. We do not believe that is the case. We do not believe that it will be the case, and if it were ever alleged, the federal government would fight very strongly in defence of the Manitoba interest on that. However, that being said, if that allegation were made as a result of this agreement, we, and Manitobians among us, would have better protection against those attacks than we have today because we have better protection generally against countervail and anti-dumping actions against us.

**Senator Stollery:** First of all, the Manitoba case is that the cost of its exports are based on the costs of comparable energy sources in the United States. I draw the conclusion from that that the prices in Manitoba are possibly higher than they would be for export. That is one scenario. The other scenario would be, of course, that if one were exporting energy at a cheaper cost than one is selling it to the customers of the provincial utility, then the question becomes whether the exporter is faced with an American reprisal of countervail because the producer is taking advantage of a cheaper power source than is available to the American producer. So it seems to me there are two quite separate cases, but I guess we can talk about that later on.

**Senator Roblin:** The Manitoba government, I think, would argue that the net result of the sale would be to reduce the cost of the power to Manitobians, whether or not there was a differential between the two countries.

**The Chairman:** Honourable senators, so that we can proceed with the very broad presentation that this witness is making, I would remind you that two weeks ago we agreed that energy would be one of the compartments that we would examine separately.

**Senator Stollery:** It is okay.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** When I said "electricity" I meant hydro-produced electricity. Obviously, oil used in furnaces is not renewable energy.

**Senator Stollery:** I would just like to make it clear that I wasn't actually referring originally to Manitoba. I was thinking more of the situation in the province of Quebec. Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, the next—

**Senator MacEachen:** Just one word. What is the market price that producers get? For example, in terms of oil, is it the OPEC price?

**Mr. Ritchie:** The market price will be the market price in the Canadian and American markets.

**Senator MacEachen:** Which will have been determined by the cartel in the East. Anyway, we will go into that later.

**Senator Roblin:** Well, I don't know that the cartel has been very successful recently.

[Traduction]

que l'a décrite le sénateur Roblin. En premier lieu, nous faisons face à une très grave menace de restrictions législatives contre notre électricité exportable aux États-Unis. L'accord ne permettra plus ces restrictions. En second lieu, je n'accepte nullement l'allégation que le Manitoba fait du dumping d'électricité aux États-Unis. Nous ne croyons pas qu'il en soit ainsi. Nous ne croyons pas qu'il en sera ainsi, et si quelqu'un alléguait cela, le gouvernement fédéral défendrait très énergiquement le Manitoba sur ce point. Cela étant dit, si cette allégation était faite, nous, et les Manitobains parmi nous, serions mieux protégés contre une telle attaque en vertu de cet accord que nous ne le sommes aujourd'hui, car nous serions en général mieux protégés contre les droits compensatoires et les mesures anti-dumping.

**Le sénateur Stollery:** Tout d'abord, dans le cas du Manitoba le coût des exportations se fonde sur le coût des sources comparables d'énergie aux États-Unis. J'en conclus que les prix au Manitoba sont peut-être plus élevés qu'à l'exportation. C'est là un premier scénario. L'autre scénario serait évidemment d'exporter l'énergie à un prix inférieur à celui qui est exigé des clients de la Commission provinciale d'électricité; il s'agit alors de savoir si l'exportateur doit faire face à des mesures compensatoires américaines parce que le producteur tire profit d'une source d'énergie moins coûteuse que celle dont dispose le producteur américain. Cela me semble deux cas bien distincts, mais je suppose que nous pourrions en reparler plus tard.

**Le sénateur Roblin:** Le gouvernement manitobain ferait valoir, je crois, que le résultat net de la vente serait de réduire le coût de l'énergie pour les Manitobains, qu'il y ait ou non une différence entre les deux pays.

**Le président:** Honorables sénateurs, pour pouvoir continuer l'exposé très vaste que nous présente le témoin, je vous rappelle qu'il y a deux semaines nous avons convenu d'examiner l'énergie à part.

**Le sénateur Stollery:** C'est bon.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Quand j'ai parlé d'électricité, j'entendait l'hydroélectricité. Évidemment, le mazout utilisé dans les fournaies n'est pas une énergie renouvelable.

**Le sénateur Stollery:** J'aimerais simplement préciser que je ne pensais pas au départ au Manitoba. Je pensais plutôt au Québec. Merci, Monsieur le Président.

**M. Ritchie:** Monsieur le Président, le prochain...

**Le sénateur MacEachen:** Un mot, seulement. Quel est le prix du marché qu'obtiennent les producteurs? Par exemple, pour le pétrole, s'agit-il du prix de l'OPEP?

**M. Ritchie:** Le prix du marché sera le prix du marché dans les marchés canadien et américain.

**Le sénateur MacEachen:** Qui aura été établi par le cartel de l'Est. De toute façon, nous y reviendrons plus tard.

**Le sénateur Roblin:** Eh bien, à mon avis, le cartel n'a pas eu beaucoup de succès dernièrement.



[Text]

**Senator MacEachen:** Well, it has been entirely successful, and it will prove its increasing success as time goes on. It has achieved what it wanted to achieve, generally. It is a bit disingenuous to talk about the price in the Canadian and American market. That is not the price setter by any means, and when we make that comment we are accepting the hegemony, of course, of the cartel OPEC-directed price, period.'

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, I have a sense that that is an observation rather than a question.

**Senator MacEachen:** It is intended as an observation, unsailable, certainly by the witness.

**The Chairman:** I think we had better get on with your general statement, Mr. Ritchie.

**Mr. Ritchie:** I was going to say that I wouldn't dream of challenging Senator MacEachen's observations on anything.

**The Chairman:** We will come back to the details of the energy package in due course.

**Mr. Ritchie:** Another section which may be of some interest to senators is the automotive agreement. In the earlier review by this committee of a free trade arrangement with the United States it was suggested that what we should be seeking is a stable and predictable environment. We believe that that has been achieved through this arrangement. These are the elements of that arrangement. First, the automotive tariffs between Canada and the United States will be phased out. For general equipment it will be over ten years, for tires it will be over ten years, and for after market parts it will be over five years. That is a significant export interest of ours.

Secondly, as I indicated earlier, we will be phasing out duty remission programs. First of all, we will be terminating immediately the so-called export-based duty waivers. There are very few of those but they will be eliminated immediately. Duty drawbacks, notably including such devices as the American foreign trade zones, will be eliminated with respect to shipments to one another.

Thirdly, the production-based duty waivers—and here senators will appreciate that I am talking about in particular some of the arrangements negotiated in Canada with overseas assemblers—will be phased out by 1996 or when the commitments expire, and indeed all the commitments will expire well before 1996.

What this regime will then leave in place is, first of all, for qualified manufacturers, manufacturers who qualify for Auto Pact status at the point of entry into force of this agreement, the Auto Pact safeguards will remain intact and fully in place. What that means is that in order to qualify for this Auto Pact regime, these assemblers, these producers, will have to continue to meet the assembly ratio, one car produced for every car exported, and they will have to meet their CVA commitments, the so-called 60 per cent increase in Canadian value-added. Those commitments remain untouched.

If these assemblers were to fail to maintain those commitments—and that would be a catastrophic situation; they are

[Traduction]

**Le sénateur MacEachen:** Eh bien, il a connu un succès complet, et qui augmentera avec le temps. Il a réalisé en général son objectif. Il est un peu naïf de parler du prix du marché canadien et américain. Ce n'est pas là que le prix est établi, et en disant cela nous acceptons l'hégémonie du cartel, le prix fixé par l'OPEP, un point c'est tout.

**M. Ritchie:** Monsieur le Président, j'ai l'impression que c'est là une remarque plutôt qu'une question.

**Le sénateur MacEachen:** C'est effectivement une remarque que le témoin ne peut certes pas attaquer.

**Le président:** Je crois qu'il vaut mieux poursuivre votre exposé général, M. Ritchie.

**M. Ritchie:** J'allais dire qu'il ne me viendrait pas à l'idée de contester les remarques du sénateur MacEachen sur quoi que ce soit.

**Le président:** Nous reviendrons aux détails de la question de l'énergie en temps et lieu.

**M. Ritchie:** Une autre section qui pourrait intéresser les sénateurs est l'entente sur l'automobile. Lorsqu'il a étudié autrefois un accord de libre-échange avec les États-Unis, le comité a suggéré que nous devrions tenter d'obtenir un environnement stable et prévisible. Nous croyons que l'accord y a réussi. Voici les éléments de cet accord. En premier lieu, les tarifs automobiles entre le Canada et les États-Unis seront éliminés graduellement; pour l'équipement général et les pneumatiques cela se fera sur dix ans, et pour les pièces après vente, sur cinq ans. Ce sont là pour nous des exportations considérables.

En second lieu, comme je l'ai dit tout à l'heure, nous éliminerons graduellement les programmes de remise de droits de douanes. En premier lieu, nous mettrons immédiatement un terme aux renonciations aux droits fondées sur les exportations. Il y en a très peu, mais elles seront éliminées immédiatement. Les drawbacks, notamment des dispositifs comme les zones américaines de commerce étranger, seront éliminés à l'égard des expéditions réciproques.

Troisièmement, les renonciations aux droits fondées sur la production—et ici les sénateurs comprendront que je parle en particulier de certaines dispositions négociées au Canada avec les monteurs d'outremer—ces renonciations seront éliminées graduellement d'ici 1996 ou d'ici l'expiration des engagements, et tous les engagements expireront bien avant 1996.

Ce qui restera, c'est tout d'abord que les garanties du pacte de l'automobile demeureront intactes et pleinement en vigueur pour les fabricants admissibles, les fabricants admissibles au statut du pacte de l'automobile au moment de l'entrée en vigueur de l'accord. Cela signifie que pour être admissibles au régime du Pacte de l'automobile, les monteurs, les producteurs devront continuer de respecter le rapport de montage, une voiture produite pour chaque voiture exportée, et qu'ils devront respecter leurs engagements au titre de la valeur canadienne ajoutée, l'augmentation dite de 60 p. 100 de la valeur canadienne ajoutée. Ces engagements ne sont pas touchés.

Si les monteurs ne respectaient pas ces engagements—et cela serait une situation catastrophique, car ils dépassent pré-

[Text]

very substantially above those commitments now—then the sanctions would come into place, and notably the continuing sanction which would remain most onerous for them, and which is most valuable at present as a privilege to them, is the capacity to import product from overseas, which is worth about \$300 million a year to them and that amount is now rising.

So I repeat that any failure to fully conform to the Auto Pact safeguards would mean that those producers would face these very substantial sanctions. For other non-Auto Pact producers the tariffs will also be eliminated between Canada and the United States for qualified product, for product that meets the origin rule. What we are looking at here is a 50 per cent rule, but I don't want to mislead senators, that is not identical to the 50 per cent in the American side of the Auto Pact. This would be 50 per cent based on the direct cost of processing. In simplest terms, what that means is that it involves a significantly higher standard of value-added than now applies to the U.S. provisions of the Auto Pact. It means that producers in Canada and the United States wishing to qualify with respect to this free shipment from across the border would have to increase by about 40 per cent their North American, that is to say, their Canadian and American value-added on their product.

**The Chairman:** I don't know about other senators but I would like you to walk me through that a little more carefully.

**Mr. Ritchie:** There will be two categories of automotive producers: the Auto Pact producers and the non-Auto Pact producers.

**The Chairman:** The Auto Pact producers being, of course, Ford, General Motors, Chrysler, and some of the others such as Toyota, and so on?

**Mr. Ritchie:** There are actually a fair number of qualified manufacturers. Some of them are engaged in specialty trucks and assemblies, but it would include those and, indeed, any others that met Auto Pact status by the date of entry into force of the agreement.

There has been some speculation, for example, about the status that would be enjoyed by the CAMI plant, which is a joint venture between GM and Suzuki if they were to qualify. Under these Auto Pact provisions they would qualify for the benefits. Those producers will have to meet the full Auto Pact safeguards. If they meet those Auto Pact safeguards they will enjoy the full Auto Pact treatment; that is to say, they will not only be able to move their product free across the Canada-U.S. border but they will be able to import free products from other countries, including Korea, Japan, Mexico and other countries. That privilege is worth some \$300 million a year to them today. If they were to fail to maintain their Auto Pact status they would lose that privilege. As I indicated, that would be a catastrophic situation for the North American industry.

Those who do not meet those standards would also be able to move their vehicles across the border free of duty, provided those vehicles did meet the North American rule of origin. There will be some finesses in that it may involve model years

[Traduction]

sentement de beaucoup ces engagements—alors les sanctions entreraient en jeu, et celle qui serait la plus onéreuse pour eux et qui constitue actuellement le privilège le plus précieux, serait la capacité d'importer des produits d'outremer, qui leur vaut actuellement environ 300 millions de dollars par année, et ce chiffre est actuellement en hausse.

Ainsi, je le répète, s'ils ne respectent pas pleinement les garanties du Pacte de l'automobile, les producteurs devront faire face à des sanctions très substantielles. Pour les autres producteurs qui ne sont pas soumis au Pacte de l'automobile, les tarifs seront également éliminés entre le Canada et les États-Unis pour les produits admissibles, ceux qui se conforment à la règle de l'origine. Il s'agit d'une règle de 50 p. 100, mais je ne voudrais pas induire les sénateurs en erreur. Ce n'est pas la même chose que les 50 p. 100 du côté américain du Pacte de l'automobile. Il s'agirait de 50 p. 100 du coût direct de transformation. En termes simples, cela signifie une norme considérablement plus élevée de valeur ajoutée que celle qui s'applique actuellement aux dispositions américaines du Pacte de l'automobile. Cela signifie que les producteurs du Canada et des États-Unis désireux d'être admissibles à l'expédition transfrontière en franchise devraient augmenter d'environ 40 p. 100 le contenu nord-américain, c'est-à-dire la valeur ajoutée canadienne et américaine.

**Le président:** Je ne sais si les autres sénateurs sont du même avis, mais j'aimerais bien que vous m'exposiez cela un peu plus lentement.

**M. Ritchie:** Il y aura deux catégories de producteurs d'automobile: ceux qui sont assujettis au Pacte de l'automobile et les autres.

**Le président:** Les producteurs du Pacte de l'automobile sont évidemment Ford, General Motors, Chrysler et certains autres comme Toyota, et ainsi de suite?

**M. Ritchie:** Il y a en fait un bon nombre de fabricants admissibles. Certains produisent des camions spécialisés et des assemblages, mais cela comprendrait ceux-là et tous les autres qui auraient été admis au Pacte de l'automobile à la date d'entrée en vigueur de l'accord.

On s'est interrogé, par exemple, sur le statut de l'usine CAMI, coentreprise de GM et Suzuki si elle devenait admissible. Elle serait admissible aux avantages des dispositions du Pacte de l'automobile. Ces producteurs devront respecter toutes les garanties du Pacte de l'automobile. S'ils le font, ils bénéficieront de tous les avantages de ce pacte. Non seulement leurs produits pourront-ils traverser en franchise la frontière canado-américaine, mais ils pourront importer en franchise des produits d'autres pays, dont la Corée, le Japon, le Mexique et d'autres pays. Ce privilège leur vaut quelque 300 millions de dollars par année aujourd'hui. S'ils ne conservent pas leur statut en vertu du Pacte de l'automobile, ils perdront ce privilège. Comme je l'ai dit, cela serait une catastrophe pour l'industrie nord-américaine.

Ceux qui ne se conforment pas à ces normes pourraient également faire traverser la frontière en franchise à leurs véhicules, pourvu que ces véhicules respectent la règle de l'origine nord-américaine. Il y aura peut-être des subtilités en ce qui



[Text]

rather than vehicles, but 50 per cent of the value of the vehicles would be represented by the direct cost of processing in Canada or the United States.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Ritchie:** These are the so-called traditional elements of the agreement. Let me turn now to the non-traditional elements, the brand new elements, and by those I mean the service industries, personnel movement, financial services, and investment. With respect to the service industries, the slide entitled "Principles for future Regulation" briefly summarizes the contents of the code that will apply to future regulation in these industries; that is to say, the existing regimes will remain in place, but in the event that the federal or provincial or state governments were to regulate in those industries they would be committed to do so on a non-discriminatory basis as between Canadians and Americans. That would mean that they would extend national treatment to suppliers of services in both countries. There would be the right of establishment, the right of commercial presence, and the regulations would have to meet the test of transparency.

That is the general code. In addition there will be certain sectoral agreements. There will be one on financial services, which I will come back to in a moment. The other three I should mention here are, first, architects. Now that may seem like a rather anomalous thing for the agreement. That is the first of what we expect will be a number of professional areas in which, on the basis of very close consultation between the Canadian and American organizations, the self-regulating professions, agreement will be reached to permit the relatively free access of, for example in this case, of Canadian architects to U.S. projects and visa-versa.

Secondly is tourism. What that agreement will essentially do is simply apply the general principles of the code to the tourist industry.

Thirdly is the enhanced telecommunications and computer services. Let me stress that this does not apply to the basic telecommunications system networks. It does not apply to Bell; it does not apply to CNCP. Indeed, the whole services agreement will not apply to those basic infrastructures of the telecommunications industry. This agreement will apply only to so-called add-ons, the enhanced telecommunications and the related computer services.

**Senator Grafstein:** Could you describe that giving an example or two to make that a little clearer?

**Mr. Ritchie:** This is one element, sir, which is described in some detail in the agreement itself. I could perhaps address this best by—

**Senator Grafstein:** I have read it but I am trying to get a concrete example of the differentiation between a present telecom and enhanced telecom. Could you give us just two or three concrete examples, because a reading of the material does not lend itself to an analysis without a concrete example. At least for me it doesn't.

**Mr. Ritchie:** Well, the basic telecommunications system is, as I indicate, the spines, the Bell and the CNCP systems.

[Traduction]

touche les années de modèle plutôt que de véhicule, mais 50 pour cent de la valeur des véhicules serait représentée par le coût direct de la transformation au Canada ou aux États-Unis.

**Le président:** Merci.

**M. Ritchie:** Tels sont les éléments dits traditionnels de l'accord. Permettez-moi de passer maintenant aux éléments non traditionnels, les éléments nouveaux, c'est-à-dire les industries des services, les déplacements de personnel, les services financiers et l'investissement. Pour ce qui touche les industries de service, dans la diapositive intitulée «Principes de la réglementation future» on trouve un bref résumé du contenu du code qui s'appliquera à l'avenir à la réglementation dans ces industries. Les régimes actuels demeureront en vigueur, mais si les gouvernements fédéraux, provinciaux ou les gouvernements d'État devaient réglementer ces industries, ils seraient engagés à le faire sans discrimination entre les Canadiens et les Américains. Cela signifie que les fournisseurs de services des deux pays seraient traités comme des ressortissants du pays. Il y aurait droit d'établissement, droit de présence commerciale et les règlements devraient se conformer aux critères de la transparence.

Tel est le code général. En outre, il y aura certains accords sectoriels. Il y en aura un sur les services financiers, auquel je reviendrai dans un instant. Parmi les trois autres dont je devrais parler, il y a d'abord les architectes. Cela pourrait sembler une anomalie dans l'accord. Nous nous attendons à ce que cela soit la première de nombreuses professions autoréglementées où, d'après la très étroite consultation entre les associations canadiennes et américaines, nous en viendrons à un accord permettant une relative liberté d'accès, par exemple dans ce cas, des architectes canadiens aux projets américains et vice versa.

En second lieu vient le tourisme. L'accord se contentera essentiellement d'appliquer les principes généraux du code à l'industrie touristique.

Troisièmement vraiment les télécommunications spécialisées et les services informatiques. Je souligne que ceux-ci ne s'appliquent pas au réseau de base de télécommunications. Cela ne s'applique pas à la Bell ni au CNCP. Rien dans l'accord sur les services ne s'appliquera à ces infrastructures de base de l'industrie des télécommunications. L'accord s'appliquera uniquement à ce que l'on appelle les ajouts, les communications spécialisées et les services informatiques connexes.

**Le sénateur Grafstein:** Pourriez-vous nous donner un exemple ou deux pour préciser un peu?

**M. Ritchie:** C'est là un élément, monsieur, qui est décrit assez en détail dans l'accord lui-même. Peut-être la meilleure façon...

**Le sénateur Grafstein:** Je l'ai lu, mais j'essaie de trouver un exemple concret de la différence entre les télécommunications et les télécommunications spécialisées. Pourriez-vous nous donner deux ou trois exemples complets, car la lecture du document ne se prête guère à l'analyse sans exemple concret. Du moins pas pour moi.

**M. Ritchie:** Eh bien, le réseau de base de télécommunications, comme je l'ai dit, comprend par exemple les réseaux de

[Text]

Enhanced telecoms will be defined by this agreement to include, for example, the purchase or lease of terminal equipment, the sharing and reselling of basic telecom services. This is a very technical area, and the senator will very quickly go beyond my depth of knowledge in it but perhaps not his, but let me take the example of the large computer accessible information bases such as, for a trivial example, CompuServe. Those would be in the category of add-on enhanced telecommunications. The regulation of those industries would be done according to the provisions of this chapter.

**Senator Grafstein:** You are really saying that basic long-distance—

**Mr. Ritchie:** Is not touched.

**Senator Grafstein:** And local telephone service, voice to voice, point to point, is not touched, but everything else is pretty well included in the definition of enhanced telecom, the way you explain the equipment. Is that fair?

**Mr. Ritchie:** I think it may be too broad to say "every thing else", but a large number of other activities would be.

**Senator Grafstein:** Will there be more assistance to us to examine that when the detailed definitions come down?

**Mr. Ritchie:** There will indeed, and I spent a good part of today, in fact, going over the text of a chapter on this which, I believe, when we can bring it forward to this committee will possibly raise a number of additional questions.

**Senator Grafstein:** Just another side-bar point. Perhaps it will come up later. Architects are included, but architects are in effect provincially driven in terms of their responsibilities, so that would require some sort of provincial implementation, I assume.

**Mr. Ritchie:** Sir, we are talking here about self-regulated professions. The agreement enshrines agreements and understandings reached between architectural institutes of the two countries, based upon very close consultation with and participation of their provincial chapters.

The next section of the agreement deals with the question of temporary personnel access. I might parenthetically note that, in the course of our consultations with industry, we were assisted to an invaluable extent by a network of international trade advisory committees and sectoral advisory groups involving some 500 Canadian businessmen and women. There are some 15 of these sectoral committees, and, in a large number of them, one of the issues raised was the difficulty in servicing the U.S. market either directly with provisional services or with manufactured equipment or other equipment involving after-sales servicing, because of the administrative typing that has recently occurred in the American immigration system.

Therefore, this agreement provides that Canadians will be given a special category under the American regime to permit

[Traduction]

Bell et de CNCP. Selon la définition de l'accord, les télécommunications spécialisées comprennent, par exemple, l'achat ou la location de terminaux, le partage et la revente des services de télécommunications de base. C'est là un domaine très technique et j'atteindrai bientôt la limite de mes connaissances—mais peut-être pas de celles des sénateurs—mais prenons par exemple les grandes bases d'information accessibles par ordinateur, pour donner un exemple banal, CompuServe. Elles appartiendraient à la catégorie des télécommunications spécialisées. La réglementation de ces industries serait conforme aux dispositions de ce chapitre.

**Le sénateur Grafstein:** Vous dites que l'interurbain de base...

**M. Ritchie:** N'est pas atteint.

**Le sénateur Grafstein:** Et que le téléphone service local, vocal, d'un point à l'autre, n'est pas touché, mais que presque tout le reste figure dans la définition des télécommunications spécialisées, selon l'explication que vous donnez de l'équipement. Est-ce exact?

**M. Ritchie:** Je crois qu'il serait peut-être exagéré de dire «tout le reste», mais cela comprendrait bon nombre d'autres activités.

**Le sénateur Grafstein:** Quand les définitions détaillées seront connues, est-ce qu'elles nous aideront davantage à examiner cela?

**M. Ritchie:** Effectivement. J'ai consacré une bonne partie de la journée d'aujourd'hui à revoir le texte du chapitre portant sur ce sujet; je crois que lorsque nous serons en mesure de le présenter au comité, il soulèvera peut-être un certain nombre d'autres questions.

**Le sénateur Grafstein:** Une autre digression, qui reviendra peut-être plus tard. Les architectes sont inclus, mais ils relèvent en fait des provinces, de sorte qu'il faudrait une certaine mise en œuvre de la part des provinces, je suppose.

**M. Ritchie:** Monsieur, il s'agit ici des professions autoréglementées. L'accord enchâsse des ententes intervenues entre les instituts d'architecture des deux pays, à partir d'une consultation poussée et avec la participation des chapitres provinciaux.

La partie suivante de l'entente traite de la question de l'accès temporaire du personnel. J'aimerais mentionner ici, incidemment, que, au cours de nos consultations avec l'industrie, nous avons reçu l'aide d'une valeur incalculable d'un réseau de comités consultatifs sur le commerce international et de groupements consultatifs sectoriels auxquels ont participé quelque 500 hommes et femmes d'affaires du Canada. Il existe une quinzaine de ces comités sectoriels et, dans plusieurs d'entre eux, un des problèmes soulevés était la difficulté d'offrir des services d'entretien sur le marché américain soit directement par des services provisoires soit dans le cas de matériel de fabrication ou d'autre matériel comportant le service après vente étant donné l'orientation administrative qu'a pris récemment le système de l'immigration aux États-Unis.

C'est pourquoi l'accord prévoit que les Canadiens seront classés dans une catégorie spéciale du régime américain qui



*[Text]*

substantially freer access, or, I should say, substantially free access, to the U.S. market for business persons, for recognized professions and for sales and after-sales personnel. These provisions will apply on both sides, but I can say that that will not involve a significant change in our present procedures although it will involve a very significant change in the way the Americans do business. It does not apply to blue-collar workers because, frankly, organized labour on both sides of the border would have neither truck nor trade with the free movement of other people.

I will now turn to the financial services chapter. In the next slide, I begin to deal with Canadian commitments in respect of financial services. First, they will involve, essentially, treating Americans and Canadians alike in the purchase of shares of financial institutions and exempting American bank subsidiaries from the overall limit. For those senators who are steeped in this lore, we would be eliminating the 25 per cent rule while retaining the full protections of the 10 per cent rule and we would be eliminating the 16 per cent rule as it applies to the United States.

For their part, the United States will be opening up access to or giving freedom to operate in Canadian government securities in the U.S. market. Let me explain that, because that is a very unhelpful shorthand.

As a result of the substantial deregulation that has occurred in Ontario and Quebec and that is proposed to occur at the federal level, we are facing a situation where a number of financial institutions—security dealers on the one hand and banks on the other—may merge or one may be taken over by another. In that event under the existing practice and law a very difficult situation would be faced, in that, under U.S. law, where they have not removed those pillars, one or the other would have to stop doing business in the U.S. Under this agreement, they will be able to continue to deal in Canadian securities, that is to say, securities of the Canadian government and provincial governments and agencies. That amounts to up to 90 per cent of the business of the Canadian securities dealers now operating in the United States.

Second, the Americans have agreed that the treatment our financial institutions now enjoy in the United States will remain, even in those areas in which what we now enjoy is, in fact, better than what the Americans enjoy. An example would be interstate banking where Canadian financial institutions enjoy greater privileges in the U.S. market than do U.S. banks.

Third, in the event that there are amendments to the framework legislation in the United States, our access will be fully protected. It can be improved upon, but it cannot be decreased.

*[Traduction]*

permettra un accès beaucoup plus libre, un accès essentiellement libre, dirai-je, au marché des États-Unis dans le cas des gens d'affaires, des professions reconnues et du personnel lié à la vente et aux services après vente. Ces dispositions s'appliqueront aux deux pays, mais je peux dire que cela n'entraînera pas de changement important dans nos méthodes actuelles en même temps que cela va susciter un changement très important dans le comportement d'affaires des Américains. La mesure ne s'applique pas aux travailleurs en usine car, il faut bien l'avouer, les syndicats de travailleurs, des deux côtés de la frontière, ne veulent pas entendre parler du libre mouvement des personnes de l'autre pays.

J'en viens maintenant au chapitre financier. Dans la prochaine diapositive, je commence par traiter des engagements canadiens en matière de services financiers. Tout d'abord, ces engagements consistent essentiellement à traiter les Américains et les Canadiens de la même manière dans l'achat des actions des institutions financières et à exempter les filiales des banques américaines de la limite globale. À l'intention des sénateurs qui connaissent bien ce domaine, je précise que nous allons faire disparaître la règle des 25 pour cent tout en conservant intégralement les protections offertes par la règle de 10 pour cent et nous allons faire disparaître la règle des 16 pour cent qui s'applique aux États-Unis.

De leur côté, les États-Unis permettront l'accès ou la liberté de traiter des valeurs du gouvernement canadien sur le marché américain. Je précise, car cette expression condensée n'est peut-être pas très claire.

À la suite de la déréglementation importante qui est survenue dans l'Ontario et dans le Québec et qui doit être adoptée un jour au niveau fédéral, nous nous trouvons dans une situation où plusieurs institutions financières—courtiers en valeur d'une part et banques de l'autre—pourraient bien fusionner ou faire l'acquisition les unes des autres. Dans un tel cas, en vertu de la pratique et de la loi actuelles, une situation très difficile se présenterait en ce sens que, en vertu de la loi américaine, où l'on n'a pas encore procédé à ce décloisonnement, l'une ou l'autre des deux institutions en cause devrait cesser d'exercer son activité aux États-Unis. En vertu de l'entente, elles pourront continuer de traiter de valeurs canadiennes, c'est-à-dire de valeurs du gouvernement canadien, des gouvernements provinciaux et de leurs organismes. Cela représente jusqu'à 90 pour cent de l'activité des courtiers en valeurs canadiennes qui se fait actuellement aux États-Unis.

En deuxième lieu, les Américains sont convenus que le traitement dont jouissent actuellement nos institutions financières aux États-Unis demeurera le même, et cela même dans les domaines où nous sommes effectivement mieux traités que les Américains eux-mêmes. On peut apporter ici l'exemple des opérations bancaires inter-États, où les institutions financières canadiennes ont une plus grande liberté de manœuvre sur le marché américain que les banques américaines elles-mêmes.

Troisièmement, dans l'éventualité où il se produirait des modifications du cadre législatif aux États-Unis, notre accès serait entièrement protégé. Il peut être amélioré, mais non diminué.

*[Text]*

That is the financial services package. The next item relates to investment.

**Senator Grafstein:** In terms of the reciprocity question, apparently state legislatures have agreed that they are going to provide compatible legislation so that the Canadian institutions can enjoy national treatment in the United States, but again we have not provided reciprocity on the provincial side in Canada for those financial institutions that are provincially regulated.

**Mr. Ritchie:** You may have Mr. Wilson before you and you may wish to pursue this further because this was negotiated under his immediate direction.

It is not a reciprocal agreement, but rather a balanced exchange of commitments.

**Senator Grafstein:** Again, I assume that, in effect, Canadian provincial jurisdiction has not been dealt with by this agreement.

**Mr. Ritchie:** No, it has not.

**Senator Grafstein:** Financial institutions are federally and provincially regulated.

**Mr. Ritchie:** It has not been dealt with at all by this agreement.

**Senator Grafstein:** And there is no implicit understanding that they will conform to federal standards; is that correct?

**Mr. Ritchie:** None whatsoever.

**The Chairman:** That, again, is part of that large question which we will come back to.

**Senator Grafstein:** I understand that.

**Mr. Ritchie:** As I turn to the investment chapter, I should say that this too applies only to the federal level. It does not apply to the provincial level. What we have done here is essentially enshrine present investment policies in this agreement.

We have done that first of all by grandfathering existing policies. By that I mean laws, regulations, practices and policies with regard to those in communications, those in transportation, those in energy and those in other fields such as fisheries. Those have been grandfathered and those remain fully intact.

With respect to Investment Canada and the review of direct and indirect takeovers, we have adjusted the threshold. In the case of direct acquisitions, Investment Canada will be reviewing only those takeovers above a threshold which will be moving in steps to \$150 million Canadian by the end of the transition period.

With respect to indirect acquisitions, the threshold will be phased out entirely at the end of the three years; that is to say, there will be no further review of indirect acquisitions under Investment Canada. Again, of course, that is not with respect to those sectoral policies such as transportation, energy, and

*[Traduction]*

Voilà pour les services financiers. Viennent ensuite des investissements.

**Le sénateur Grafstein:** Au sujet de la question de la réciprocité, il semble que les assemblées législatives des États aient convenu d'adopter une législation compatible pour que les institutions canadiennes puissent être traitées comme des institutions nationales aux États-Unis, mais, encore une fois, nous n'avons pas fourni la réciprocité sur le plan provincial au Canada à l'égard des institutions financières qui sont soumises à une réglementation provinciale.

**M. Ritchie:** Peut-être M. Wilson viendra-t-il témoigner devant vous. Vous pourrez alors pousser plus loin l'examen de cette question, car celle-ci a été négociée sous sa direction immédiate.

Il ne s'agit pas d'une entente réciproque, mais plutôt d'un échange équilibré d'engagements.

**Le sénateur Grafstein:** Encore une fois, je suppose qu'on n'a pas traité de la juridiction que les provinces possèdent au Canada.

**M. Ritchie:** Non.

**Le sénateur Grafstein:** Les institutions financières sont l'objet d'une réglementation à la fois fédérale et provinciale.

**M. Ritchie:** L'accord ne touche pas du tout à cette question.

**Le sénateur Grafstein:** Et il n'y a pas d'entente implicite voulant qu'on se conforme aux normes provinciales, est-ce exact?

**M. Ritchie:** Il n'y en a absolument aucune.

**Le président:** Cela, encore une fois, fait partie de la vaste question à laquelle nous reviendrons.

**Le sénateur Grafstein:** Je comprends.

**M. Ritchie:** Au sujet des investissements, je dois préciser que ceux-ci s'appliquent également au niveau fédéral seulement. Il n'est pas question ici du palier provincial. Ce que nous avons fait, essentiellement, c'est d'entériner dans l'entente les politiques actuelles relatives aux investissements.

Cela nous l'avons fait premièrement en sanctionnant les politiques existantes. Par cela, j'entends les lois, les règlements, les pratiques et les politiques en matière de communications, de transport, d'énergie et d'autres domaines tels que la pêche. Cela a été entériné sans subir aucune modification.

En ce qui concerne Investissement Canada et l'examen des acquisitions directes et indirectes, nous avons modifié le seuil. Dans le cas des acquisitions directes, Investissement Canada examinera uniquement les acquisitions d'une valeur supérieure à un seuil qui sera relevé par étapes pour atteindre 150 millions de dollars canadiens à la fin de la période de transition.

Dans le cas des acquisitions indirectes, le seuil sera éliminé entièrement à la fin des trois années. En d'autres termes, il n'y aura plus d'examen des acquisitions indirectes par Investissement Canada. Encore une fois, évidemment, cela ne s'applique pas aux politiques sectorielles du transport, de l'énergie et des



[Text]

communications where the full provisions will continue to apply.

**Senator Bosa:** Does that apply to banks?

**Mr. Ritchie:** That is another area where the existing policies are fully grandfathered.

**Senator Grafstein:** Is that a retroactive phase-out so that obligations that have been undertaken are also phased out?

**Mr. Ritchie:** No, sir, but it is an undertaking that no new performance requirements would be obtained as a result of or as a precondition to the approval of investments over the threshold.

**Senator Grafstein:** Am I correct that the other outstanding obligations will remain in place and the enforcement of those obligations will remain in place?

**Mr. Ritchie:** Yes, such as it is.

I would now move to a number of other special measures which have attracted some interest. The first provision deals with cable retransmission. That is something which has been a long time coming. It will be part of the omnibus legislation and will involve changes to the Copyright Act.

It simply involves introducing provisions with respect to the capture and use of distant signals. It is not an item of contention and it is not an item that will result in an increase in cable fees.

The second provision is the "prin in Canada" requirement. Under our income tax law, special provisions apply with respect to deductions for advertising.

**The Chairman:** That is dealt with in Bill C-58.

**Mr. Ritchie:** Yes. One of the conditions now proposed in that law would require that the advertising material be printed in Canada. That will be removed quite simply because we are doing a land-office business in printing and it is part of the deal to retain overtime and enhance the access to that U.S. market for printed materials. We are removing this restriction from Bill C-58.

The third provision has to do with postal rates. This area has led to some public misunderstanding because of the publication by the Americans of a synopsis prior to the conclusion of the agreement.

Regarding this postal rate differential, there are a number of categories of postal rate. The differential that will be addressed here is that among magazines of significant circulation—to be specific, between *Maclean's* on the one hand and, on the other hand, magazines such as *Time* or *Reader's Digest*. We have agreed that we will phase out that differential. It will be open to Canada to decide how. We will leave it to honourable senators and their counterparts in the other place to determine whether that will be done by lowering the American rate or by raising the Canadian rate.

[Traduction]

communications, par exemple, où les dispositions actuelles demeureront pleinement en vigueur.

**Le sénateur Bosa:** Cela s'applique-t-il aux banques?

**M. Ritchie:** C'est là aussi un domaine où les politiques existantes sont sanctionnées intégralement.

**Le sénateur Grafstein:** S'agit-il là d'un retrait graduel rétroactif qui ferait que soient aussi abolis graduellement les engagements que nous avons pris?

**M. Ritchie:** Non, monsieur, mais c'est l'engagement qu'aucune nouvelle exigence en matière de rendement ne sera imposée comme résultat ou condition de notre approbation des investissements au-delà du seuil en question.

**Le sénateur Grafstein:** Si je comprends bien, les autres obligations courantes demeureront, tout comme l'application de ces obligations.

**M. Ritchie:** Oui, sans changement.

Je passe maintenant à diverses autres mesures spéciales qui ont soulevé un certain intérêt. Tout d'abord, la retransmission par câble. C'est là quelque chose qui se prépare depuis longtemps. Cette question sera inscrite dans la loi omnibus et comportera des changements de la Loi sur le droit d'auteur.

Il s'agit tout simplement d'incorporer des dispositions sur la saisie et l'utilisation de signaux lointains. Il ne s'agit pas là d'une question controversée et il n'en résultera pas d'augmentation des frais des services de câblodistribution.

La deuxième disposition est constituée par l'obligation d'imprimer au Canada. En vertu de notre loi de l'impôt sur le revenu, plusieurs dispositions s'appliquent aux déductions à des fins de publicité.

**Le président:** Cette question est abordée dans le projet de loi C-58.

**M. Ritchie:** Oui. Une des conditions que contient actuellement ce projet de loi voudrait que les textes publicitaires soient imprimés au Canada. Cette condition sera retirée tout simplement parce que nous faisons un travail d'impression énorme et que l'entente veut notamment que le temps supplémentaire soit conservé et que les documents imprimés aient accès plus facilement à ce marché américain. Nous faisons disparaître cette restriction du projet de loi C-58.

La troisième disposition intéresse les tarifs postaux. Ce domaine a créé certains malentendus dans le public lorsque les Américains ont publié un résumé de l'accord avant la conclusion de celui-ci.

Au sujet de cette différence des tarifs postaux, il existe plusieurs catégories de tarifs postaux. La différence qui nous intéresse ici est celle qui existe entre les revues à gros tirage. Pour être plus précis, entre *Maclean's* d'une part et, d'autre part, des revues telles que *Time* ou *Reader's Digest*. Cette différence est actuellement de un cent et demi l'exemplaire. Nous nous sommes entendus pour faire disparaître graduellement cette différence. Il appartiendra au Canada d'en choisir les moyens. Nous laisserons les honorables sénateurs et députés déterminer si cela doit se faire par l'abaissement du tarif américain ou bien le relèvement du tarif canadien.

[Text]

**Senator Hicks:** This applies only to postal rates on magazines.

**Mr. Ritchie:** Only to postal rates on magazines of very significant circulation. To repeat, this would apply only to the differential of one and a half cents between categories three and six—between on the one hand *Maclean's* and on the other hand *Time* and *Reader's Digest*—and I think there is a third one in there. It applies only to magazines of significant circulation.

**Senator Roblin:** I want to be quite clear about this. In your definition of "significant circulation" you mentioned *Maclean's* as being the Canadian publication concerned. Are there others? I have had some correspondence from my own province concerning quarterly magazines of artistic content which think that they are going to be hit with a very large increase in postal rates. Am I safe in telling them that there will be no change for them?

**Mr. Ritchie:** Absolutely. This has been an area of misunderstanding. I do not think it has been deliberate. Some members of the Canadian community have been very vociferous in talking about bankrupting Canadian magazines and periodicals across the country. That, of course, is not what this agreement will do in any way, shape or form.

**Senator Bosa:** Is this reciprocal?

**Mr. Ritchie:** I do not believe there is such a discriminatory provision in the United States.

**Senator Bosa:** Because we are not sending magazines to the United States, we cannot compete with them.

**Mr. Ritchie:** I do not think they have seen us as a major threat. Let me underline, as a footnote to the fact, that the cultural industries do not form part of this agreement. They are specifically and wholly exempted from this agreement, and in the most complete and broad coverage possible.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Does that mean that we will never see Jack Valenti again—because if it does, I might support the agreement.

**Mr. Ritchie:** Senator, if that is a precondition for your support, we will certainly see what we can do; but I would not want to hold out any false expectations. It places you under no obligation to listen to him.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** But others do; that's the problem.

**Senator Grafstein:** I was privileged to have some officials from the Department of Communications brief the Broadcasting Committee in the other place about the definition; and I brought to their attention some concerns that one might have in the definition. The definition does not appear to be an all-inclusive one.

**The Chairman:** The definition of what?

**Senator Grafstein:** Broadcasting.

**The Chairman:** As a cultural industry?

**Senator Grafstein:** They had exempted it, and then they said that they exempted it as per the definition. But when one examines the definition, based on Canadian experience, it does

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Cela s'applique uniquement au tarif postal des revues.

**M. Ritchie:** Uniquement au tarif postal des revues à très grand tirage. Je le répète, cela s'appliquerait uniquement à la différence d'un cent et demi qui existe entre les catégories trois et six, je pense, entre, d'une part, *Maclean's* et, d'autre part, *Time* et *Reader's Digest*. Et je pense qu'il y en a aussi une troisième. Cela s'applique uniquement aux revues à grand tirage.

**Le sénateur Roblin:** J'aimerais y voir encore plus clair. Dans votre définition de «grand tirage», vous avez fait état de *Maclean's* comme étant la publication canadienne intéressée. Y en a-t-il d'autres? J'ai reçu des lettres de ma province au sujet de revues trimestrielles artistiques qui s'attendent d'être touchées par une très grande augmentation des tarifs postaux. Aurais-je raison de leur dire qu'il n'y aura pas de changement dans leur cas?

**M. Ritchie:** Absolument. Il y a eu des malentendus à ce sujet. Je ne pense pas que cela ait été fait de propos délibéré. Des Canadiens ont crié à la faillite des revues et des périodiques du pays. Bien sûr, l'accord n'aura en rien un tel effet.

**Le sénateur Bosa:** Est-ce réciproque?

**M. Ritchie:** Je ne crois pas qu'il existe de disposition discriminatoire aux États-Unis.

**Le sénateur Bosa:** Parce que nous n'envoyons pas de revues aux États-Unis, nous ne pouvons pas leur faire la concurrence.

**M. Ritchie:** Je ne pense pas qu'ils nous considèrent comme un grave danger. J'aimerais insister là-dessus, incidemment: les industries culturelles ne font pas partie de cette entente. Elles sont expressément et entièrement écartés de cet accord et de la manière la plus complète et la plus étendue possible.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Cela veut-il dire que nous ne reverrons plus Jack Valenti? Si c'était vrai, je pourrais appuyer l'accord.

**M. Ritchie:** Monsieur le sénateur, si c'est une condition de votre appui, nous allons certes voir ce que nous pouvons faire; mais je ne voudrais pas encourager d'attente vaine. Rien ne vous oblige à l'écouter.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Mais d'autres l'écou- tent; voilà le problème.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai eu la chance d'entendre des fonctionnaires du ministère des Communications témoigner devant le comité de la radiodiffusion aux Communes au sujet de cette définition; et je leur ai signalé certains des problèmes que peut entraîner cette définition. Celle-ci ne semble pas tout englober.

**Le président:** La définition de quoi?

**Le sénateur Grafstein:** de la radiodiffusion.

**Le président:** Comme industrie culturelle?

**Le sénateur Grafstein:** Ils l'ont exemptée puis ils ont dit qu'ils l'avaient fait en vertu de la définition. Mais lorsqu'on examine la définition, en se fondant sur l'expérience cana-



[Text]

not appear to have an umbrella effect. I was asked by the Chairman of the Broadcasting Committee to expand on that. I assume that before the final "i" is dotted and the "t" crossed it will be examined very closely by the regulators here, particularly the CRTC. They might have some problems with that definition. I think they do. They should.

**Mr. Ritchie:** I must confess that, although we have been working very closely with the Department of Communications on this, I am not aware of the concern expressed. It is my understanding that the provisions outlined in the agreement are indeed very thorough and embracing. If there are omissions and they have been brought to the attention of the Department of Communications, then I will follow that up. I will take note of that. But, as I say, there has been no problem brought to my attention.

**Senator Grafstein:** I thought there was a transcript of that. There may not have been a transcript, but it was before the Broadcasting Committee two or three weeks ago.

**Mr. Ritchie:** Perhaps I could follow that up with the senator afterwards.

**Senator Molson:** What about the border stations with regard to broadcasting?

**Mr. Ritchie:** That is not touched by this.

**Senator Molson:** It remains the way it was?

**Mr. Ritchie:** The provisions of Bill C-58 remain—except for the printing aspect.

**The Chairman:** So Bill C-58 remains as it is?

**Mr. Ritchie:** With the exception of the printing aspect.

**Senator Grafstein:** There is a general undertaking in the synopsis about certain future problems. To what does that relate?

**Mr. Ritchie:** I am not sure of the language to which the honourable senator is referring. I will, of course, try to settle future problems. The remaining package of the agreement is what I have described as being the institutional elements. They are rather esoteric. On the face of it they may appear to be complex. They have been the subject of quite intensive legal drafting since the agreement was concluded. Let me take you through them briefly. In order to make this agreement work there is an institutional apparatus. The first of those elements is the Canada-U.S.A. Trade Commission, which essentially is a political body comprised of the Trade Ministers of both countries, which will be responsible for the political management of the agreement including the overall direction of a future program of work to build on the agreement and move it along in the future.

However, we anticipate that disputes will arise. So we have introduced a general dispute settlement provision which I describe on the next slide. It takes the GATT model. It enhances it and goes beyond the GATT model; but it takes the GATT model, which is that if either country believes that the other country is taking action inimical to its interest, it may

[Traduction]

dienne, elle ne semble pas se présenter comme un cadre. Le président du comité de la radiodiffusion m'a demandé de préciser. J'ai supposé qu'avant de présenter une rédaction définitive, les législateurs d'ici et le CRTC tout particulièrement examineront la chose de très près. Ils trouveront peut-être problématique cette défintion. Je pense qu'elle l'est. Ils devraient en venir à cette conclusion.

**M. Ritchie:** Je dois avouer que, bien que nous ayons travaillé en collaboration très étroite avec le ministère des Communications à ce sujet, je ne suis pas au courant du problème qui vient d'être exposé. Je crois comprendre que les dispositions formulées dans l'entente sont effectivement très sérieuses et tout à fait globales. S'il y a eu des omissions et qu'elles ont été signalées au ministère des Communications, j'y donnerai suite. J'en prendrai note. Mais, je le répète, aucun problème ne m'a été signalé.

**Le sénateur Grafstein:** Je croyais qu'on en avait fait le procès-verbal. Peut-être aussi n'y en a-t-il pas eu, mais cela s'est passé devant le Comité de la radiodiffusion il y a deux ou trois semaines.

**M. Ritchie:** Peut-être pourrais-je donner suite à cela avec le sénateur après la séance.

**Le sénateur Molson:** Qu'en est-il des stations de la frontière en ce qui concerne la radiodiffusion?

**M. Ritchie:** Elles ne sont pas touchées par l'accord.

**Le sénateur Molson:** Rien n'a changé?

**M. Ritchie:** Ce sont les dispositions du projet de loi C-58 qui continuent de s'appliquer—sauf en ce qui concerne l'impression.

**Le président:** Le projet de loi C-58 demeure dont inchangé?

**M. Ritchie:** A l'exception de la question de l'impression.

**Le sénateur Grafstein:** Le résumé fait état d'un engagement général au sujet de certains problèmes futurs. De quoi s'agit-il?

**M. Ritchie:** Je ne sais pas exactement à quel texte l'honorable sénateur fait allusion. J'essaierai, évidemment, de régler les problèmes futurs. Le reste de l'accord est constitué par ce que j'ai appelé les éléments institutionnels. Ceux-ci sont plutôt ésotériques. A première vue, ils peuvent sembler complexes. Ils font l'objet d'un travail de rédaction très actif depuis la conclusion de l'entente. Avec votre permission, je vais les passer brièvement en revue. Pour que cette entente puisse fonctionner, il existe un mécanisme institutionnel. Le premier élément en est constitué par la Commission Canada-États-Unis du commerce extérieur, soit, essentiellement, un organisme politique formé des ministres du Commerce extérieur des deux pays et qui sera chargé de la gestion politique de l'entente, y compris l'orientation générale d'un programme futur de travail fondé sur l'entente et devant faire progresser celle-ci dans l'avenir.

Nous prévoyons toutefois que des différends surgiront. Nous avons donc inclus une disposition générale de règlement des différends que je décris dans la diapositive suivante. Ce mécanisme se fonde sur le modèle du GATT. Il améliore le modèle du GATT et va plus loin que celui-ci, mais il se fonde sur le modèle du GATT, qui veut que si l'un ou l'autre des deux pays

[Text]

then request a panel. The panel will be established from a roster of experts, the panel will review the matter, and it will make its recommendations. If both parties agree, those recommendations will be binding.

However, practice has clearly indicated that if one of us thinks that we have a weak case, we will not agree that the decision will be binding. For example, the IJAC has such a provision in it, and that provision has never been used. But this is the GATT model of dispute settlement.

**Senator Hicks:** And by prior agreement you mean prior agreement related to each specific incident.

**Mr. Ritchie:** With one exception, which I will come to in a moment, that is the case.

**The Chairman:** You can, in the reference to the IJAC, agree that it will be binding—but we never do.

**Senator Hicks:** And, if you don't, it isn't.

**Mr. Ritchie:** Exactly. To be candid, that is the revision that the Americans proposed should apply to the agreement as a whole; but that was unacceptable to Canada. That is one of the fundamental reasons why on September 23 my colleague, Simon Reisman, and I left the table and came back to Ottawa to report that the negotiations had failed.

In the subsequent two weeks there was extensive further discussion and the elements you see before you have been agreed. The first has to do with import safeguards. Let me correct my historical record there and say that the import safeguards matter is one which we had largely resolved at our negotiators' table. It establishes the rules to govern the circumstances under which one country limits the imports from the other country, either through a surtax or a quota, because the flood of imports from the other country is doing damage to their producers. Again, we have international provisions in this regard, but those are not good provisions. They are not very solid. They are subject to abuse. So, this represents a very substantial and important additional security of access for both Canadians and Americans. There is substantial assurance that the access we have negotiated will not be impaired.

In testimony given last night before a committee in the other place, the leading American trade expert in this field said that he regarded this, in itself, as a major achievement by both countries in this agreement. What the provisions provide is that they set out rules. Because we are phasing out tariffs between us, the first set of rules says that, in the event that imports flood in, the receiving country may, under certain specified rules, reinstate the tariff for a limited period of time. Again, I should underline that there is no allegation that these imports are subsidized or dumped; the goods are simply mov-

[Traduction]

croit que l'autre prend des mesures qui sont contraires aux intérêts du premier, celui-ci peut demander la création d'un jury. Le jury sera créé à partir d'une liste d'experts, les membres du jury examineront la question puis ils présenteront leurs recommandations. Si les deux parties s'entendent, ces recommandations auront un effet obligatoire.

La pratique a pourtant montré clairement que si l'un d'entre nous pense qu'il est peu susceptible de l'emporter, il refusera d'admettre le caractère obligatoire de la décision. Par exemple, il existe une telle disposition à la Commission mixte internationale, et cette disposition n'a jamais été utilisée. Mais c'est le modèle du GATT pour le règlement des différends.

**Le sénateur Hicks:** Et par entente préalable, vous entendez une entente préalable sur chaque incident particulier.

**M. Ritchie:** Oui, tel est le cas, sauf une seule exception, que j'aborderai dans un instant.

**Le président:** On peut, dans le renvoi à la Commission mixte internationale, convenir que la décision sera obligatoire—mais nous ne le faisons jamais.

**Le sénateur Hicks:** Et si on ne le fait pas, cela n'est pas obligatoire.

**M. Ritchie:** Exactement. Je vous le dis en toute franchise, c'est là la révision que les Américains ont proposé d'appliquer à l'ensemble de l'accord. Mais le Canada a jugé cette solution inacceptable. C'est une des raisons fondamentales pour lesquelles, le 23 septembre, mon collègue Simon Reisman et moi-même avons quitté la table des négociations pour revenir à Ottawa et faire savoir que les négociations avaient échoué.

Au cours des deux semaines qui ont suivi, il y a eu de nouveaux entretiens très poussés et nous nous sommes entendus sur les éléments que vous avez sous les yeux. Le premier intéresse les garanties à l'importation. J'aimerais apporter ici une correction au sujet du déroulement historique des négociations et préciser que cette question des garanties à l'importation avait déjà été réglée en grande partie à la table de négociation. Ces garanties établissent les règles régissant les circonstances où un des pays limite les importations en provenance de l'autre, soit par une surtaxe ou un contingentement, parce que l'afflux d'importations de l'autre pays nuit aux producteurs du premier. Encore une fois, nous avons des dispositions internationales à cet égard, mais ce ne sont pas de bonnes dispositions. Elles ne sont pas très solides. Elles peuvent entraîner des abus. Cela représente une très importante sécurité d'accès additionnelle tant pour les canadiens que pour les Américains. C'est un moyen important de nous assurer qu'il ne sera pas fait obstacle à l'accès que nous avons négocié.

Dans un témoignage présenté hier soir devant un comité des Communes, le principal expert commercial américain dans ce domaine a affirmé qu'il considérerait cette réalisation, en elle-même, comme une des principales des deux pays dans le cadre de l'entente. L'effet des dispositions en question est de fixer les règles du jeu. Parce que nous faisons disparaître graduellement nos tarifs entre nous, la première série de règles établit que, si jamais il devait y avoir un grand afflux d'importations, le pays qui les reçoit pourrait, en vertu de certaines règles précises, rétablir les tarifs pour un temps limité. Encore une fois, je



[Text]

ing in. However, even that instrument will be available only during the transition period. Once the tariffs are phased out, they are gone.

**Senator Roblin:** Excuse me; you are saying that, if there is no tariff either at present or in the future, this special provision does not apply?

**Mr. Ritchie:** I am saying that that is the case where there is an MFN tariff—a most favoured nation tariff. You will recall that I indicated that some tariffs will be removed over ten years and that that process will be completed in 1998. During that period, the MFN tariff may be reinstated.

**Senator Roblin:** I am asking the further question that, if it is free now and the same thing happens, what happens then?

**Mr. Ritchie:** The reason for my convoluted answer is that some of our tariffs today are free because of temporary tariff suspensions or because they are unbound free tariffs. Under those circumstances, I believe—although I stand to be corrected—that the MFN tariff could be reinstated. Perhaps I could take a second to check that.

As I indicated, sir, where the free tariff is bound—and that will include under this agreement, all items which are now free; that is to say, all items that are free as of January 1, 1989—this so-called “snap-back” of the MFN tariff will not apply. However, on items on which the tariff is being phased out, the MFN tariff will be available as a contingency tariff for a limited period of time and under specified circumstances, but only during the transition period.

**Senator Roblin:** So would I be right in concluding that about 75 per cent of our trade would not be open to this “snap-back” mechanism?

**Mr. Ritchie:** I think that is correct.

**Senator Roblin:** But the other 25 per cent might be?

**Mr. Ritchie:** In fact, I think it would be somewhat higher than that, sir. It refers not only to those items that are now free but to those that will become free on January 1.

**The Chairman:** Is that “snap-back” provision similar to the present GATT provision that we employ in the event of surges?

**Mr. Ritchie:** No sir, that is the other track in the safeguards.

**The Chairman:** And do you have any pressing invitations with respect to these safeguards at this time?

**Mr. Ritchie:** No sir, that is a different matter. That is the so-called Article XIX safeguard under the GATT. That can only be introduced—again under specified circumstances—

[Traduction]

signale qu'il n'y a pas d'allégation que ces importations sont subventionnées ou qu'elles font l'objet d'un dumping; les marchandises arrivent tout simplement. Cependant, ce mécanisme lui-même ne pourra être utilisé qu'au cours de la période de transition. A l'issue de la disparition graduelle des tarifs, leur disparition est définitive.

**Le sénateur Roblin:** Excusez-moi. Vous dites que, s'il n'y a pas de tarif ni à l'heure actuelle ni dans l'avenir, cette disposition spéciale ne s'applique pas?

**M. Ritchie:** Ce que je dis, c'est que tel est le cas lorsqu'il existe un tarif de la nation la plus favorisée. J'ai déjà dit, vous vous en souvenez sans doute, que certains tarifs seront enlevés au cours d'une période de dix ans et que ce processus sera achevé en 1998. Dans l'entretemps, le tarif de la nation la plus favorisée pourrait être rétabli.

**Le sénateur Roblin:** Ma question suivante est celle-ci: si l'échange est déjà libre et que la même chose se produit, que se passe-t-il alors?

**M. Ritchie:** La raison de ma réponse compliquée, c'est que certains de nos tarifs d'aujourd'hui sont levés à cause de suspensions temporaires des tarifs, ou bien encore il peut s'agir de tarifs abolis sans restriction. En l'occurrence, d'après moi—mais on me corrigera peut-être—le tarif de la nation la plus favorisée pourrait être rétabli. J'aimerais vérifier ce point particulier un instant.

Comme je l'ai dit, monsieur, lorsque le tarif libre est lié—ce qui comprend, en vertu de l'entente, tous les articles qui sont maintenant libres, autrement dit tous les articles qui seront libres le 1<sup>er</sup> janvier 1989—cette rentrée en vigueur du tarif de la nation la plus favorisée ne s'appliquera pas. Toutefois, dans le cas des articles à l'égard desquels le tarif est aboli progressivement, le tarif de la nation la plus favorisée pourra être appliqué comme tarif d'urgence pour une durée limitée et dans des circonstances précises, mais uniquement au cours de la période de transition.

**Le sénateur Roblin:** Dois-je conclure qu'environ 75 p. 100 de notre commerce ne serait pas admissible à ce mécanisme de rentrée en vigueur?

**M. Ritchie:** Je pense que vous avez raison.

**Le sénateur Roblin:** Mais les autres 25 p. 100 pourraient y être soumis?

**M. Ritchie:** En réalité, je pense que la proportion est un peu plus élevée, monsieur. Il n'est pas question uniquement des articles qui sont déjà libres, mais de ceux qui le deviendront le 1<sup>er</sup> janvier.

**Le président:** Cette disposition de rentrée en vigueur est-elle semblable à la disposition actuelle du GATT à laquelle nous faisons appel dans le cas d'un afflux soudain?

**M. Ritchie:** Non, monsieur, c'est l'autre volet des garanties.

**Le président:** Et recevez-vous des invitations pressantes au sujet de ces garanties à l'heure actuelle?

**M. Ritchie:** Non, monsieur, c'est là quelque chose de tout à fait différent. Il s'agit de la garantie dite de l'article XIX du GATT. Elle ne peut être adoptée—encore une fois dans des

[Text]

where, say, Canada determines that our producers in an industry are being injured by a flood of imports. Under the GATT, we may apply import restrictions on those imports.

**The Chairman:** When you say "injured", does it not have to be an injury as a result of a sudden surge on imports?

**Mr. Ritchie:** Yes, and the GATT rules on this are pretty unclear. Under this agreement, if that situation were to occur and, taking the American side as an example, if the United States were to apply a global Article XIX restriction on this product against imports from the whole world except Canada; further, if we were a very significant player in their market—and that is defined under these rules—and if our imports were to surge and if those imports were, therefore, to undermine the effectiveness of the overall restriction, then the receiving country—in this example, the Americans—could apply an import restriction. However, they would be able to apply it only subject to certain rules, which would require that they maintain our access with provision for growth, and they would have to provide us with compensation.

Furthermore, in answer to Senator Hicks' question earlier, I indicated that the dispute settlement regime is binding only by prior agreement, with one exception. This is the exception. This, by prior agreement today, will always be binding. That is to say, in the example I have cited where the Americans were to apply such a restriction against us, we could bring them before the panel and that panel would determine whether, first, they had a right to impose the restriction and, if not, they would strike it down; second, whether they had imposed the restriction in the right way and at the right level and, if not, it would be revised; or, third, whether they had offered us adequate compensation and if they had not, they would then have to offer us the adequate compensation.

Therefore, this would mean a very substantial protection for Canadian producers moving into the U.S. market under circumstances where the U.S. were to restrict globally. I think one obvious example which will immediately come to the minds of senators is the case of steel.

**Senator Hicks:** Where does the compensation go?

**Mr. Ritchie:** In the trade field we use that term rather misleadingly. It would not be a direct cash payment; instead, it would be the offer of equipment concessions in other areas, or the right on Canada's part to withdraw concessions in other areas.

**Senator Hicks:** Would that be government to government, or company to company?

**Mr. Ritchie:** It would be government to government. It could mean for example, that if one product were restricted we might get much faster free access on another product or,

[Traduction]

circonstances précises—que si, par exemple, le Canada établit que nos producteurs, dans une industrie donnée, se voient lésés par un afflux d'importations. En vertu du GATT, nous pouvons appliquer des restrictions de l'importation à ces produits.

**Le président:** Lorsque vous dites «lésés», n'est-il pas nécessaire que ce soit le résultat direct d'un afflux soudain d'importations?

**M. Ritchie:** Oui, et les règles du GATT à ce sujet ne sont pas très précises. En vertu du présent accord, si cette situation devait se produire et, pour prendre le côté américain comme exemple, si les États-Unis devaient appliquer à ce produit une restriction globale en vertu de l'article XIX contre les importations du monde entier à l'exception du Canada; si, en outre, nous étions alors un intervenant très important sur leur marché—et cette condition est définie par ces règles—et si nos importations devaient connaître une montée considérable et devaient, par conséquent, miner l'efficacité de la restriction d'ensemble, alors le pays d'arrivée—dans ce cas, les États-Unis—pourrait appliquer une restriction de l'importation. Toutefois, il ne pourrait l'appliquer qu'à certaines conditions, qui obligeraient ce pays à maintenir notre accès et à rendre possible la croissance et il devrait aussi nous fournir une compensation.

En outre, en réponse à la question posée plus tôt par le sénateur Hicks, j'ai dit que le mécanisme de règlement des différends est obligatoire uniquement en vertu d'une entente préalable, sauf une seule exception. Voilà l'exception. Ce qui est convenu aujourd'hui par une entente préalable sera toujours obligatoire. Autrement dit, dans l'exemple que j'ai donné, si les Américains devaient appliquer une restriction contre nous, nous les ferions comparaître devant le jury et ce jury déterminerait, tout d'abord, s'ils avaient le droit d'imposer la restriction et, dans le cas contraire, cette restriction serait condamnée; il établirait en deuxième lieu s'ils ont imposé la restriction de la bonne manière et au niveau voulu et, dans le cas contraire, il y aurait révision; ou, troisièmement, s'ils nous ont offert une compensation suffisante et, dans le cas contraire, ils devraient alors nous offrir cette compensation suffisante.

Il s'agirait donc là d'une protection très importante pour les producteurs canadiens qui abordent le marché des États-Unis dans les circonstances où ceux-ci auraient autrement imposé une restriction s'appliquant à tous les pays. Il y a un exemple qui se présente tout naturellement, j'en suis sûr, à l'esprit des sénateurs et c'est celui de l'acier.

**Le sénateur Hicks:** Où va la compensation?

**M. Ritchie:** Dans le domaine du commerce international, nous utilisons ce terme d'une manière quelque peu trompeuse. Il ne s'agirait pas d'un paiement direct en espèces; à la place, ce serait l'offre de concessions en matériel dans d'autres domaines, ou le droit pour le Canada de retirer des concessions dans d'autres domaines.

**Le sénateur Hicks:** Cela se ferait-il entre gouvernements ou entre sociétés?

**M. Ritchie:** Ce serait entre gouvernements. Cela pourrait entraîner, par exemple, que si un produit donné était soumis à des restrictions, nous pourrions obtenir beaucoup plus rapide-



[Text]

instead, we would have the capacity to restrict their access on another product.

**Senator Hicks:** If there was any compensation forthcoming to the company that was hurt in Canada it would be up to the Canadian government to compensate that company?

**Mr. Ritchie:** That would be a domestic matter. If you take as a recent example the shakes and shingles case where there was a lot of confusion around that issue of compensation, the government's determination to offer compensation or assistance to producers affected was a separate matter from the negotiations with the U.S. Of course in that particular instance, because we were operating under GATT rules and because the shakes and shingles tariff was not bound, we had no claim for compensation and little or no scope for retaliation, and that proved very quickly to be the case.

**Senator Stollery:** Does this have any implication in the investment field?

**Mr. Ritchie:** No sir, this is strictly with respect to the restriction of a surge of imports.

**Senator Stollery:** I understand. It just crossed my mind to ask whether, in terms of the investment field, if there was, for example, a surge of investment that was seriously disrupting the commercial market in Toronto or Montreal, for example, the Canadian government would have any protection? In other words, you were saying that this only applies to exports and imports?

**Mr. Ritchie:** That is true. This only applies to exports and imports.

**The Chairman:** Speaking of Article XIX, the shakes and shingles incident was a case in which the Americans employed Article XIX; is that not right?

**Mr. Ritchie:** Yes, they did sir.

**Senator Hicks:** That is Article XIX of the GATT?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Ritchie:** I am sorry, I have been corrected. Because the shakes and shingles tariff was not bound under GATT, they did not have to invoke the GATT in order to do it. They were completely free to do what they wanted.

**Senator Stollery:** Just so I am clear about this, this is something that resolves distortions in imports and exports of goods?

**Mr. Ritchie:** Yes sir.

**Senator Stollery:** This does not have any effect on investment policy or on energy policy?

**Mr. Ritchie:** No, not on energy policy *per se*. If there were an injurious flood of energy imports from the U.S., we could impose this restriction under certain limited circumstances, provided we were prepared to pay compensation.

**Senator Grafstein:** Does that also apply to services?

**Mr. Ritchie:** No, sir.

[Traduction]

ment un accès libre dans le cas d'un autre produit ou, à la place, nous aurions la possibilité de restreindre l'accès des États-Unis dans le cas d'un autre produit.

**Le sénateur Hicks:** Si une compensation était due à la société touchée au Canada, appartiendrait-il au gouvernement canadien d'offrir une compensation à cette société?

**M. Ritchie:** Ce serait une question interne. Si l'on prend l'exemple récent des bardeaux, où il y a eu beaucoup de confusion autour de cette question de compensation, la volonté du gouvernement d'offrir une compensation ou une aide aux producteurs touchés a été une question tout à fait distincte des négociations avec les États-Unis. Bien sûr, dans ce cas particulier, puisque nous étions soumis aux règles du GATT et que le tarif des bardeaux n'était pas lié, nous ne pouvions pas réclamer de compensation et il n'y avait pas beaucoup de place non plus pour des représailles et l'on s'en est bien vite aperçu.

**Le sénateur Stollery:** Cela a-t-il des répercussions dans le domaine des investissements?

**M. Ritchie:** Non, monsieur, il s'agit strictement ici d'une restriction s'opposant à un afflux des importations.

**Le sénateur Stollery:** Je comprends. Je voulais simplement demander si, dans le domaine des investissements, il se produisait un afflux de capitaux qui compromettrait sérieusement le marché commercial de Toronto ou de Montréal, par exemple, le gouvernement canadien posséderait-il une quelconque protection? En d'autres termes, vous avez dit que cela s'applique uniquement aux exportations et aux importations?

**M. Ritchie:** Voilà. Cela s'applique uniquement aux exportations et aux importations.

**Le président:** Au sujet de l'article XIX, l'incident des bardeaux est un cas où les Américains se sont appuyés sur l'article XIX, n'est-il pas vrai?

**M. Ritchie:** Oui, monsieur, c'est vrai.

**Le sénateur Hicks:** C'est l'article XIX du GATT?

**Le président:** Oui.

**M. Ritchie:** Excusez-moi, on vient de me corriger. Puisque les bardeaux ne relevaient pas du GATT, ils n'ont pas eu besoin de faire appel au GATT pour agir. Ils étaient tout à fait libres de faire ce qu'ils voulaient.

**Le sénateur Stollery:** Je veux m'assurer que j'ai bien compris: c'est là quelque chose qui règle les distorsions dans l'importation et l'exportation des produits?

**M. Ritchie:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Stollery:** Cela ne produit aucun effet sur la politique des investissements ni la politique énergétique?

**M. Ritchie:** Non, pas sur la politique énergétique en soi. S'il se produisait un influx nocif d'importations énergétiques en provenance des États-Unis, nous pourrions imposer cette restriction dans certaines circonstances précises, à condition que nous soyons disposés à verser une compensation.

**Le sénateur Grafstein:** Cela s'applique-t-il aussi aux services?

**M. Ritchie:** Non, monsieur.



[Text]

**Senator Grafstein:** Therefore, services are not exempt? This really refers to tangible goods?

**Mr. Ritchie:** This is a provision in respect of tangible goods.

**Senator Stollery:** To use an example, this is for things such as electric kettles. If one of the partners is selling a great many electrical kettles and there is a surge of imports in electrical kettles, then this would apply. This example was used in the Macdonald report; that is why I am using the example of electric kettles.

**Mr. Ritchie:** Yes, senator, or steel. The more controversial area is, perhaps, the dispute settlement in terms of countervail and anti-dumping. Let me be very candid with senators. Initially, when I took on my homework, I looked through the Senate report which did propose that what we seek to do in this area in a Canada-U.S. free trade agreement is work out a new set of rules to govern our trade between us. We tried; we failed, this time around. The reasons for that, I think, are fairly simple. They are reasons which will remain a problem but a problem which I hope we can address.

The reason we failed was, simply, this: What we were seeking, in order to achieve a very high degree of security of access, was to impose very substantial disciplines on the American use of countervail and subsidy. I am speaking of their countervail measures against subsidized goods and anti-dumping duties against dumped goods. To do that, we had hoped to write into the agreement rules which define what a subsidized good is, because the GATT is very soft on this, and which define what a dumped good is, because the GATT is also very soft on that. We tried to come up with a definition which would improve significantly on our domestic legislation, because in both countries, while our legislation is very similar and is in conformity with the GATT, in our view there is scope for improvement in this legislation.

**Senator Stollery:** Although our legislation may be similar, isn't the process of arriving at our legislation quite distinct?

**Mr. Ritchie:** Perhaps if the senator would permit, I can quickly run through this and I will answer that question in an organized way.

What emerged very quickly in the discussion—and I will take the subsidies issue as a particularly difficult one—was that what the Americans were seeking was for us to agree to very substantial limitations on our subsidy practices in exchange for their agreeing to a set of rules which would have very substantially limited their use of countervail.

The restrictions that they were seeking to apply to us went far beyond what we were prepared to accept, particularly in

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Par conséquent, les services ne sont pas exempts? Cela s'applique en réalité à des biens tangibles?

**M. Ritchie:** C'est une disposition qui intéresse les biens tangibles.

**Le sénateur Stollery:** Pour utiliser un exemple, cela s'applique à des choses telles que les bouilloires électriques. Si un des partenaires vend beaucoup de bouilloires électriques et qu'il se produit un afflux des importations de bouilloires électriques, la disposition en question s'appliquerait alors. Cet exemple a été utilisé dans le rapport Macdonald; c'est pourquoi je me sers de l'exemple des bouilloires électriques.

**M. Ritchie:** Oui, monsieur le sénateur, ou l'acier. Le domaine qui prête le plus à controverse est sans doute le règlement des différends en matière de droits compensatoires et d'antidumping. Je vais vous parler très franchement. Au début, c'est-à-dire lorsque je me préparais à me présenter devant vous, j'ai étudié le rapport du Sénat, où il était effectivement proposé que, dans ce domaine d'une entente entre le Canada et les États-Unis sur le libre-échange, nous nous efforcions d'établir un nouvel ensemble de règles régissant le commerce entre nous. Nous avons essayé; nous avons alors échoué. Les raisons, je pense, en sont assez simples. Ce sont des raisons qui vont demeurer un problème, mais un problème que nous espérons pouvoir régler.

La raison pour laquelle nous avons échoué, c'est tout simplement ceci : ce que nous recherchions, en vue de réaliser à un degré très élevé la sécurité d'accès, c'était d'imposer une discipline très stricte à l'utilisation par les Américains des droits compensatoires et des subventions. Je parle de leurs droits compensatoires à l'égard des biens subventionnés et de leurs droits antidumping à l'égard des biens faisant l'objet du dumping. À cette fin nous avions espéré incorporer à l'accord des règles définissant ce qu'est un bien subventionné, car le GATT est très vague à ce sujet et de définir ce qui constitue un bien faisant l'objet d'un dumping, car le GATT est aussi très vague à ce sujet-là. Nous avons essayé d'en venir à une définition qui améliorerait considérablement notre législation nationale puisque, dans les deux pays, alors même que nos lois sont très semblables et conformes au GATT, il y a lieu, selon nous, d'améliorer ces lois.

**Le sénateur Stollery:** Bien que nos lois puissent être semblables, le processus législatif n'est-il pas très différent dans les deux pays?

**M. Ritchie:** Si le sénateur veut bien me permettre, j'aimerais traiter rapidement ce sujet puis répondre à sa question d'une manière méthodique.

Ce qui s'est produit très rapidement au cours des débats—et je prendrai ici l'exemple des subventions puisque c'est une question particulièrement difficile—c'est que les Américains voulaient nous voir accepter des restrictions très importantes de nos pratiques en matière de subventions en échange de leur acceptation d'une série de règles qui auraient eu pour effet de limiter considérablement leur recours aux droits compensatoires.

Les restrictions qu'ils voulaient appliquer à nous dépassaient de beaucoup ce que nous étions disposés à accepter, tout parti-

[Text]

the area of regional development. Furthermore, they went beyond what they themselves were prepared to accept and which was simply not possible to agree upon.

On the other hand, there were a number of Canadians—including a number of Canadians in authority—who may have believed that this agreement could somehow be used to give us complete freedom to dump or subsidize into the American market, having removed the tariffs. That was never possible. That was nonsense.

Instead of working out an agreement that would involve substantial limitations, substantial disciplines, on our and on their use of subsidies and dumping and very substantial limitations on the trade remedies, we have instead an agreement that imposes no new limitations on our use of subsidies and no new limitations on our private practices of dumping. However, it imposes significant limitations on the use of countervail or anti-dumping. They are significant but not as great as we would have wished and not as great as we could have obtained if we had been prepared to accept those very substantial disciplines on our own practices which, for the reasons I have indicated, we were not.

As a result, we have a three-pronged package. It is a controversial package and that is why, with your permission, I will take just a moment longer to discuss that.

**The Chairman:** In view of the time, may I stop you here, because we are just starting on this particular item, which is of great interest to all members of the committee.

**Mr. Ritchie:** Could I just delay you another five minutes?

**The Chairman:** Yes, go ahead.

**Mr. Ritchie:** This provision will have three tracks to it. Although we were not able to negotiate this new, unique regime between Canada and the United States, we still have that as our objective and we have given ourselves five years in which to do it. If necessary, we will take a two-year extension. If we fail to do that, the whole agreement will be in jeopardy. That is a strong incentive for both sides to reach some agreement, unless we find, of course, that the interim arrangement we have put in place proves fully satisfactory.

That interim agreement bases itself on existing Canadian and American law. However, obviously, the issue is how we could, through an agreement, restrict the capacity of our legislatures in the future to change that law. The answer is that we would restrict that capacity as follows: In the event that the United States were to legislate in this area in the future, Canada would not be included unless specified in the legislation. That may seem like a trivial matter, but, for those senators who are privy to how the Washington scene works, that is a significant deterrent indeed. In the event that Canada were specified, there would be provision for notification and consultation. In other words, we could raise hell. If we were not satisfied with the results of that, we could, and would, put it to the

[Traduction]

culièrement dans le domaine du développement régional. En outre, elles allaient plus loin que ce qu'eux-mêmes étaient disposés à accepter et il n'était tout simplement pas possible de s'entendre là-dessus.

Par ailleurs, plusieurs Canadiens—et même de ceux qui occupaient des postes d'autorité—ont pu penser que cette entente pourrait de quelque manière servir à nous donner la liberté entière de pratiquer le dumping ou d'accorder des subventions pour l'accès au marché américain, après la disparition des tarifs. Cela n'aurait jamais été possible. C'était insensé.

Au lieu de travailler à une entente comportant des limites et une discipline très sévère sur l'utilisation des subventions et du dumping par eux et par nous et des limites très strictes sur les compensations commerciales, ce à quoi nous en sommes venus à la place c'est une entente qui n'impose aucune limite nouvelle à notre utilisation des subventions ni aucune limite nouvelle à nos pratiques privées en matière de dumping. Elle impose toutefois des limites importantes à l'utilisation des droits compensatoires ou des mesures antidumping. Ce sont des mesures importantes mais moins que nous l'aurions voulu et moins que celles que nous aurions pu obtenir si nous avions été disposés à accepter cette discipline très sévère à l'égard de nos propres pratiques. Or, pour les raisons que j'ai données, nous n'étions pas disposés à le faire.

En conséquence, nous avons un ensemble à trois volets. C'est un ensemble qui prête à controverse et c'est pourquoi, avec votre permission, je vais en parler un peu plus longuement.

**Le président:** À cause de l'heure qu'il est, j'aimerais vous arrêter ici car nous ne faisons qu'aborder ce point particulier qui intéresse grandement tous les membres du comité.

**M. Ritchie:** Pourrais-je vous retarder de cinq minutes encore?

**Le président:** Oui, allez-y.

**M. Ritchie:** C'est donc une disposition à trois volets. Certes, nous n'avons pas pu négocier ce régime nouveau et particulier entre le Canada et les États-Unis, mais nous le gardons toujours comme objectif et nous nous sommes donnés cinq ans pour le faire. Au besoin, nous prolongerons cette période de deux ans. Si nous n'y réussissons pas, tout l'accord sera compromis. Cela encouragera fortement les deux côtés à en venir à quelque entente à moins que nous constations, bien sûr, que l'arrangement intérimaire que nous avons mis en place se révèle entièrement satisfaisant.

Cette entente provisoire se fonde sur les lois canadiennes et américaines existantes. Mais la question qui se pose est évidemment la suivante: comment peut-on, par une entente, restreindre l'aptitude de nos assemblées législatives, à l'avenir, à modifier cette loi? La réponse c'est que nous la restreindrions de la manière suivante: si les États-Unis devaient légiférer dans ce domaine à l'avenir, les nouvelles lois ne s'appliqueraient pas au Canada à moins que cela ne soit expressément établi dans la loi. On pourrait croire qu'il s'agit là d'une question peu importante, mais, pour les sénateurs qui savent comment fonctionne Washington, c'est effectivement un important facteur de dissuasion. Si le Canada était expressément mentionné, il y aurait une disposition établissant la nécessité d'un



[Text]

panel and that would provide a binding review of that legislation.

That binding review would determine whether those legislative changes were, first, fully consistent with our GATT rights. Of course, we have our GATT rights already under the GATT, but we do not have binding review; second, fully consistent with the objectives and purposes of this agreement which is to liberalize trade, not to restrict it; and, third, fully consistent with prior rulings of the panel. Perhaps I should just explain that last point.

We recently went through a case which lasted many years and which went through the whole judicial process in the United States on pork, and we won. One month after we won, the U.S. Congress introduced legislation which would, in effect, have legislated our defeat in that case. That legislation will be passed. Under this agreement, that kind of behaviour would be, simply, not possible.

Again, I repeat that this is a binding review. Just to be clear, I am using the word "binding" in the full rigor of international law which means that failure to comply with that would constitute grounds for retaliation or suspension or termination of the agreement. That is the full implication of "binding" in international law. That is as binding as international law gets, short of an international police force.

**Senator Hicks:** Would you describe the panel that makes this decision?

**Mr. Ritchie:** It will be a panel of experts chosen from both countries. The procedure will be that Canada will appoint two members to the panel from a roster. The United States will appoint the other two. We will try to agree on the fifth member. If we cannot agree, we will let the panelists try to agree on a fifth member and, if they cannot agree, then it will be chosen by lot from the roster. As a result, it will be a bilateral panel and one which we believe will be objective.

**Senator Stollery:** I know that the U.S. has a bad record in terms of international agreements specifically in terms of the problem that you have just explained. Many agreements have remained unsigned because they did not pass Congress. I remember, specifically, the fisheries agreement with Canada when two U.S. senators were able to block the agreement totally. I do not understand how a board can tell Congress what it can do.

**Mr. Ritchie:** That is a very good point and it is one which clearly is regarded by observers as a major concession on the part of the Americans. This whole agreement obviously stands or falls on the basis of their compliance with that agreement and they will be bound by the rulings of this panel. That is a degree of rigour which they have in the past rejected. The

[Traduction]

avis et d'une consultation. En d'autres termes, nous pourrions protester. Si nous n'étions pas satisfaits des résultats de cette protestation, nous pourrions—et c'est ce que nous ferions—soumettre la question au jury, ce qui entraînerait un examen de cette loi dont le résultat lierait les parties.

Cet examen avec effet obligatoire déterminerait si ces changements législatifs sont, tout d'abord, entièrement conformes à ce que sont nos droits dans le cadre du GATT. Bien sûr, nous possédons déjà nos droits en vertu du GATT, mais nous n'avons pas l'examen avec effet obligatoire; deuxièmement, il s'agirait de savoir si ces changements sont entièrement conformes aux objectifs et aux fins de l'accord, qui sont de libéraliser les échanges et non de les restreindre; et, troisièmement, s'ils sont entièrement conformes aux décisions antérieures du jury. Peut-être devrais-je expliquer ce dernier point.

Récemment, nous avons eu au sujet du porc une cause qui a duré de nombreuses années et qui a mis en marche tout l'appareil judiciaire des États-Unis, et nous avons gagné. Un mois après cette victoire, le Congrès des États-Unis a présenté un projet de loi ayant pour effet de nous faire perdre notre cause par voie législative. Ce projet de loi va être adopté. En vertu de l'accord, un comportement de ce genre sera devenu tout simplement impossible.

Je le répète, il s'agit ici d'un examen avec effet obligatoire. Il faut préciser que le mot «obligatoire» possède ici toute la rigueur du droit international, ce qui veut dire que le non-respect de la décision justifierait des représailles ou la suspension ou la fin de l'accord. C'est là toute l'étendue de ce qui est «obligatoire» en droit international. C'est ce qu'il y a de plus fort comme obligation en vertu du droit international, à l'exception de l'intervention d'une force de police internationale.

**Le sénateur Hicks:** Pourriez-vous nous décrire le jury qui prend cette décision?

**M. Ritchie:** Ce sera un jury d'experts choisis dans les deux pays. Selon la procédure, le Canada désignera deux membres du jury à partir d'une liste. Les États-Unis désigneront les deux autres. Nous essaierons de nous entendre sur le cinquième membre. Si nous ne pouvons le faire, nous laisserons les membres du jury essayer de s'entendre sur un cinquième membre et, s'ils ne peuvent le faire, le choix se fera au hasard à partir de la liste. En conséquence, ce sera un jury bilatéral qui, d'après nous, sera objectif.

**Le sénateur Stollery:** Je sais que les États-Unis ont un passé douteux en matière d'accords internationaux, tout particulièrement pour ce qui est du problème que vous venez d'expliquer. Bien des accords sont restés sans signature parce qu'ils n'avaient pas franchi l'étape du Congrès. Je me rappelle tout particulièrement l'entente sur les pêches avec le Canada; deux sénateurs américains ont alors été en mesure de paralyser tout à fait l'entente. Je ne comprends pas qu'un jury puisse dicter sa conduite au Congrès.

**M. Ritchie:** Vous abordez là une question très importante que des observateurs considèrent nettement comme une concession importante de la part des Américains. De toute évidence, la valeur de tout l'accord dépend du respect qu'ils en auront et ils seront liés par les décisions de ce jury. Ils ont toujours rejeté, dans le passé, une telle rigueur. Le GATT est une



[Text]

GATT is a temporary structure that is in place because the permanent structure, which involved a degree of binding much less than this, was unacceptable to Congress. You may be sure that your counterparts in the U.S. will give this very close scrutiny.

**Senator Stollery:** In the meantime, they will have had open access to Canadian investment and to our energy.

**Mr. Ritchie:** The third and final element of this presentation has to do with actual anti-dumping and countervail cases. During this transitional period, until we have put in place this new regime unique to the agreement, these cases would be subject to review by the binational panel. That, again, would be a binding review and it would fully supplant existing judicial review in both countries. I will come back to the details of this.

The panel will determine whether the decision taken by the U.S. or the Canadian administrative authority was consistent with Canadian or American law, as the case may be—the statutes, the legislative history, the regulations, the administrative practice and the judicial precedents. It will determine whether the decision was fully supported by the facts of the case. It will determine whether the decision was arbitrary or capricious.

On any of these grounds the panel could either uphold the decision or remand the decision to be done correctly by the administrative authority. It would do that within rigorous time frames, a maximum of 315 days. As a basis for comparison, the American judicial review procedure presently involves somewhere between a minimum of two years and a maximum that is almost unlimited but is well over 40 years. That decision would be binding on both parties.

That, Mr. Chairman, with apologies for the length, is the summary of the agreement. Senators will have noted that I have not touched on a number of other areas which are not touched upon by this agreement, such as exchange rate or social policy and certain other matters. Those are not part of this agreement.

**The Chairman:** Senator Stollery, there are cases where the U.S. Congress has refused to ratify a negotiated agreement, which is their right.

**Senator Stollery:** Such as the Treaty of Versailles, for example.

**The Chairman:** We examined this very carefully in our study of *Canada-U.S. Relations*, Volume 1. You will find that the evidence before the committee is that once they have ratified an agreement, the Americans have a very good record of honouring all of their international treaty commitments.

**Senator Stollery:** They have not been able to engage in very many trade agreements precisely because they never can ratify them.

**Senator Grafstein:** With respect, I believe we are treading on very thin historic ground here.

[Traduction]

structure temporaire qui existe parce que la structure permanente, qui comportait un caractère obligatoire bien inférieur à celui-ci, ne pouvait être acceptée par le Congrès. Vous pouvez en être sûrs, vos homologues des États-Unis vont examiner cette question de très près.

**Le sénateur Stollery:** D'ici là, ils auront eu le libre accès aux investissements canadiens et à notre énergie.

**M. Ritchie:** Le troisième et dernier élément de cet exposé porte sur les cas effectifs de mesures antidumping et de droits compensatoires. Au cours de cette période de transition, jusqu'à ce que nous ayons mis en place ce nouveau régime propre à l'accord, ces cas seront soumis à un examen de la part du jury binational. Il s'agira là, je le répète, d'un examen ayant effet obligatoire qui remplacerait entièrement les examens judiciaires existants dans les deux pays. J'y reviendrai d'une manière plus détaillée.

Le jury déterminera si la décision prise par l'autorité administrative des États-Unis ou du Canada était conforme à la loi canadienne ou américaine, selon le cas, conforme aux statuts, à l'histoire législative, aux règlements, à la pratique administrative et aux précédents judiciaires. Il déterminera si la décision était parfaitement appuyée par les faits pertinents. Il déterminera si la décision a été arbitraire ou capricieuse.

Pour n'importe laquelle de ces raisons, le jury pourrait soit confirmer la décision soit exiger que celle-ci soit prise correctement par l'autorité administrative. Il prendrait cette décision dans un cadre temporel rigoureux ne dépassant pas 315 jours. À des fins de comparaison, le processus américain d'examen judiciaire se situe actuellement entre un minimum de deux ans et un maximum qui est à peu près illimité mais qui dépasse de beaucoup 40 années.

Cette décision serait obligatoire pour les deux parties. Voilà, monsieur le président—et je m'excuse de la durée de mon exposé—le résumé de l'accord. Les sénateurs auront noté que je n'ai pas touché à divers autres domaines qui ne sont pas eux-mêmes touchés par l'accord, par exemple le taux du change, la politique sociale et d'autres questions. Ces questions ne font tout simplement pas partie de l'accord.

**Le président:** Sénateur Stollery, il y a des cas où le Congrès des États-Unis a refusé de ratifier un accord négocié, et c'est son droit.

**Le sénateur Stollery:** Le traité de Versailles, par exemple.

**Le président:** Nous avons examiné cette question très attentivement dans notre étude «Relations Canada-États-Unis», volume 1. Vous allez constater que, selon les témoignages présentés au comité, les Américains ont toujours très bien respecté les engagements découlant des traités internationaux qu'ils ont ratifiés.

**Le sénateur Stollery:** S'ils n'ont pas pu conclure beaucoup d'accords commerciaux, c'est précisément qu'ils ne peuvent jamais les ratifier.

**Le sénateur Grafstein:** Sauf le respect que je vous dois, je pense que nous nous aventurons ici sur un terrain historique très glissant.

[Text]

**The Chairman:** As I have said, we did hear some testimony on that, but I believe it was five or six years ago.

**Senator Grafstein:** We may reintroduce that testimony.

**Senator De Bané:** Mr. Chairman, as you may have noticed, only Senator Stewart and I have abided by the rule of not interrupting. In all fairness, we should be the first to put questions when we reconvene.

**Senator Grafstein:** Here, here.

**The Chairman:** We will resume at 7:10 p.m.

The committee adjourned until 7:10 p.m.

At 7.10 p.m. the sitting of the committee was resumed.

**The Chairman:** Honourable senators, we had adjourned at the moment when Ambassador Ritchie had concluded his presentation covering the points relating to the whole agreement. I thank honourable senators for their forbearance in keeping their questions to a minimum during that long presentation. We will now proceed with questions asked of Ambassador Ritchie from members of the committee. Senator De Bané had made the suggestion that since he and Senator Stewart had not interrupted once during Ambassador Ritchie's presentation, they should be at the top of the list. Since Senator De Bané is not here at the moment, I will call on Senator Stewart.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Thank you, Mr. Chairman. I have two fairly specific questions. The first relates to construction contracts. I will give a specific case. As we know, the government has just announced that it will be open to receive tenders for the construction of a permanent fixed crossing between New Brunswick and Prince Edward Island. Am I correct in believing that under the terms of this agreement, if it is fully in effect at the time when that tendering takes place, American construction companies will be as eligible to submit tenders as are Canadian companies?

**Mr. Ritchie:** I would assume that the contract would be let by the Department of Transport, and tenders by the Department of Transport are not covered by the agreement on procurement.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I noticed that. The last time this work was planned, it was done by the Department of Public Works, which is not listed under excluded departments. If it is simply that harbour ferry, then I find it difficult to understand why the Department of Transport should be included in the excluded institutions and the Department of Public Works not mentioned.

**Mr. Ritchie:** As I mentioned, that decision was taken, I guess, in 1979, in the Tokyo Round in the GATT Code of Procurement—as to what entities would be included and those which would not. The contract in question would, I think, be somewhat larger than the \$171,000 U.S., and so it would already be fully subject, or not, to the GATT Code, depending on whether it were by an entity covered by the GATT Code.

[Traduction]

**Le président:** Comme je l'ai dit, nous avons entendu des témoignages à ce sujet, mais je pense que c'était il y a cinq ou six ans.

**Le sénateur Grafstein:** Nous pourrions entendre ces témoignages de nouveau.

**Le sénateur De Bané:** Monsieur le président, comme vous l'avez sans doute remarqué, le sénateur Stewart et moi-même sommes les seuls à avoir respecté la règle de la non-interruption. En toute justice, nous devrions être les premiers à poser des questions lorsque la séance reprendra.

**Le sénateur Grafstein:** Bravo.

**Le président:** Nous allons reprendre la séance à 19 h 10.

La séance est suspendue jusqu'à 19 h 10.

La séance reprend à 19 h 10.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous nous sommes arrêtés après que l'ambassadeur Ritchie eut terminé son résumé des éléments de l'accord de libre-échange. Je remercie les sénateurs de la patience dont ils ont fait preuve et d'avoir su tenir leurs questions à un minimum au cours de ce long exposé. Nous allons maintenant passer à la période de questions. Le sénateur De Bané a suggéré que puisque lui et le sénateur Stewart n'ont posé aucune question au cours de l'exposé de l'ambassadeur Ritchie, ils devraient venir en tête de liste. Vu que le sénateur De Bané n'est pas ici pour l'instant, nous commencerons par entendre le sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Merci, monsieur le président. J'ai deux questions plutôt précises à poser. La première a trait aux contrats de construction. Je vais utiliser un cas précis à cet égard. Comme nous le savons, le gouvernement vient tout juste d'annoncer son intention de recevoir des offres en vue de la construction d'une structure permanente assurant le lien entre le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard. Est-il juste de penser qu'en vertu de l'accord actuel, en supposant qu'il soit pleinement en vigueur au moment où cet appel d'offres sera lancé, les firmes américaines pourront soumissionner, comme les firmes canadiennes?

**M. Ritchie:** Je suppose que ce contrat relèvera du ministère des Transports, et les appels d'offres de ce ministère ne sont pas couverts par l'accord sur les marchés publics.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Oui, j'ai remarqué cela. La dernière fois qu'on en a parlé, ces travaux devaient relever du ministère des Travaux publics, qui ne figure pas à la liste des ministères qui sont exclus. Si tout se résume à un système de traversier, j'ai du mal à comprendre pourquoi le ministère des Transports devrait figurer à la liste des institutions exclues et pourquoi celui des Travaux publics n'est pas mentionné.

**M. Ritchie:** Comme je l'ai mentionné, c'est en 1979, je crois, lors de la ronde de négociations de Tokyo, que l'on a décidé des institutions qui figureraient au code des marchés publics du GATT et de celles qui n'y figureraient pas. Le marché en question dépasserait probablement quelque peu la limite de 171 000 \$ US, et serait donc déjà assujéti ou non au code du GATT, selon qu'il relèverait d'une institution inscrite au code.



[Text]

This agreement would not change the status of that contract. This agreement could conceivably open to American bidders much smaller contracts; but, as I tried to indicate earlier, it is a very complicated chapter for a very small agreement—at least, that part of it is. All this does is to lower the threshold. Now any contract over \$171,000 U.S. is open not only to American bidders but to all other GATT parties to the Code on Procurement on a non-discriminatory basis for those entities which are part of the Code.

So this agreement would not affect that particular contract at all. What it could affect would be contracts between \$171,000 and \$25,000—contracts entered into by departments listed in the list that I supplied.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** On that basis I shall have to ask the minister how many American firms have been included on the invitation list.

My next question is also an Atlantic province question. It relates to countervail. I want to know how this accord will bear upon the fishing industry. Is there any possibility that it could be argued, possibly successfully, that government construction of wharves for the use of fishermen and the provision of refrigeration equipment is indeed a countervail subsidy?

**Mr. Ritchie:** The position that Canada has taken in the past is that such measures are not appropriately countervailable, and that would be the position we would take in the future. In the event that a complaint were to be laid, this agreement would change the procedural protection and the security that we would have under the U.S. proceedings. For example, I know that a company with which you will be familiar—namely, National Sea—has looked closely at this agreement and has concluded that the agreement would give them very substantially more protection than they now have. But on that particular question, what we would hope to get, in the ultimate system that we are trying to work out over the next five years would be something which would specifically itemize matters such as precisely the matter you have described; declare them not to be countervailable subsidies and therefore immune to any U.S. action. The present situation is that any action by Canadian governments would be as open as before to attack under U.S. countervail. It would be simply less likely to succeed if it were in any way an inappropriate action.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** My final question is of a general nature. Some of the provisions of the accord would become effective in a little over a year, if indeed it goes ahead, and just as soon as the accord becomes operative there will begin a process of economic integration between Canada and the United States. However, the process of working out the new rules on countervail, and the definition of what is a subsidy, and so on, will take up to five years, and perhaps even seven years. I should have thought that by the end of the fourth, fifth or sixth year our bargaining power in the definition of terms would have gone down greatly. In other words, we would be so wedded to the U.S. economy at that point that

[Traduction]

Cet accord ne modifierait en rien la situation relativement à ce marché. Il permettrait probablement à des sociétés américaines de faire des offres en fonction de marchés beaucoup plus petits; mais, comme j'ai tenté de le démontrer plus tôt, c'est un aspect très complexe pour un accord aussi peu élaboré—en tout cas, cette partie précise. En réalité, on ne fait qu'abaisser le seuil. Il n'y a pas seulement que les sociétés américaines qui peuvent soumissionner sur des contrats excédant 171 000 \$ US, mais aussi toute les institutions inscrites au code des marchés publics du GATT, et ce, sans discrimination.

L'accord n'aurait donc aucune incidence que ce soit sur ce marché en particulier. Il n'interviendrait que pour les marchés entre 25 000 \$ et 171 000 \$—les marchés relevant des ministères dont les noms figurent à la liste que je vous ai fournie.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Partant de cela, j'ai l'impression que je devrais demander au ministre combien de firmes américaines ont été invitées à soumissionner.

Ma deuxième question a aussi trait aux provinces de l'Atlantique. Elle a trait aux mesures compensatrices. Je veux savoir quel sera l'effet de cet accord sur l'industrie de la pêche. Peut-il arriver que l'on considère la construction de quais au profit des pêcheurs et la prestation d'installations de réfrigération de la part du gouvernement comme des subventions compensatrices?

**M. Ritchie:** La position qu'a toujours adoptée le Canada à cet égard veut que de telles mesures ne soient pas, à proprement parler, des mesures compensatoires, et c'est la même position qui prévaudrait à l'avenir. S'il arrivait qu'une plainte soit formulée, cet accord modifierait la protection et la sécurité dont nous bénéficierions à l'égard des procédures américaines. Par exemple, je sais qu'une société que vous connaissez—en l'occurrence, National Sea—a examiné de près cet accord et qu'elle a conclu qu'il lui assurait une bien meilleure protection qu'à l'heure actuelle. Mais dans ce cas particulier, après les cinq années prévues, nous souhaiterions avoir pu isoler précisément les éléments que vous mentionniez, entre autres, et faire en sorte qu'ils ne soient pas considérés comme des subventions compensatrices, et ce faisant, les mettre à l'abri de toute action de la part des États-Unis. Dans la situation actuelle, toute mesure de la part des gouvernements canadiens serait sujette, comme auparavant, à des représailles de la part des États-Unis. Et si cette mesure était inappropriée, elle aurait tout simplement moins de chances de succès.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Ma dernière question est plutôt générale. Un certain nombre de dispositions de l'accord entreront en vigueur après un peu plus d'un an, si l'accord est signé, et dès que l'accord proprement dit entrera en vigueur, un processus d'intégration économique s'amorcera entre le Canada et les États-Unis. On a toutefois prévu cinq ans, et peut-être même sept ans, en fonction de l'élaboration des nouvelles règles relatives aux mesures compensatoires et de la définition de ce qu'est une subvention, et le reste. Mais après quatre, cinq ou six ans, j'ai l'impression que notre pouvoir de négociation, en ce qui a trait à la définition des termes, serait considérablement réduit. Autrement dit, notre économie serait à ce moment-là si imbriquée avec celle



[Text]

our capacity to insist upon our definitions would be quite low. I wonder what your reaction is to that.

**Mr. Ritchie:** That, clearly, would be a concern, sir, and I do not want to minimize it. I guess I would observe three things. First, to some considerable extent this will cut both ways in that there will be rationalization on both sides of the border and by companies both American and Canadian, but it is our view that just as the benefits potentially could be greater from the Canadian side, that that will be as a result of a greater relative restructuring and, therefore, the senator is quite right, that relativity would work against us.

Second, I would not have the temerity to speculate on how protectionist that U.S. environment will be five, six or seven years from now. There are some who would argue that it would be difficult to get much more protectionist and that as the trade deficit comes down as a result of the dollar devaluation, there may be a much more receptive environment for working out those rules. There is another view that the fundamentals behind that trade deficit will continue to mean rampant U.S. protectionism for some years to come.

The third observation I would make is that one of the serious difficulties that we have faced and would face in these negotiations is that the American experience to date has been based wholly upon their manning the ramparts, if you will, against the world, including countries other than Canada, and has led them to quite a protectionist view of the world. We are caught up in that to the extent that this agreement and its special provisions led to a considerably better understanding by the Americans of the way Canadians operate. There is an expectation that that will result in a considerably greater willingness on the part of the United States to look at measures which we would regard as fair, reasonable and balanced in terms of the kind of restrictions that we both would undertake in respect to our subsidy practices.

It is a difficult call to make, and the concern that the senator expresses is one which I would, to some extent, share.

**Senator Hicks:** I have a supplementary question. When you say that the negotiations themselves may have had an ameliorating effect on American attitudes toward this, that is interesting. But how far does that go? Is it just to the people who sat around the people and negotiated it? Are you suggesting, for example, that this may have caused American Congressmen to rethink in any degree their attitude toward Canada?

**Mr. Ritchie:** Sir, I may have been unclear. I was thinking less about the negotiations themselves than the process of five, six or seven years of working together in bi-national panels which would be objectively reviewing the Canadian situation.

[Traduction]

des États-Unis que notre capacité de faire valoir nos propres définitions serait de beaucoup affaiblie. Que pensez-vous de cette supposition.

**M. Ritchie:** Votre inquiétude est tout à fait justifiée, monsieur, et je ne veux pas la minimiser. J'aurais trois observations à formuler à ce sujet. Premièrement, cette inquiétude vaut pour les deux parties, dans une assez large mesure, de par le fait que l'on procédera à une certaine rationalisation des deux côtés de la frontière, et autant chez les sociétés américaines que chez les sociétés canadiennes, mais nous croyons que tout comme les avantages pourraient être plus importants du côté canadien, à la suite d'une plus grande opération de restructuration relative, le sénateur a tout à fait raison, cette relativité nous nuirait.

Deuxièmement, je n'oserais pas m'avancer sur le degré qu'aura atteint le protectionnisme aux États-Unis dans cinq, six ou sept ans. Certains sont d'avis que les États-Unis pourraient difficilement devenir plus protectionnistes qu'à l'heure actuelle, et qu'avec la réduction du déficit commercial, à la suite de la dévaluation du dollar, il se pourrait que le climat soit beaucoup plus favorable qu'à l'heure actuelle pour l'établissement de ces règles. D'autres estiment que les raisons fondamentales de ce déficit commercial signifient que l'attitude protectionniste adoptée par les États-Unis durera encore quelques années.

Troisièmement, l'une des graves difficultés, que nous avons rencontrées et que nous rencontrerons dans le cadre de ces négociations, est que jusqu'à maintenant, les Américains ne se sont préoccupés que de se protéger contre le monde entier, pas seulement contre le Canada, ce qui les a amenés à considérer le monde dans un esprit plutôt protectionniste. Ce facteur revêt une certaine importance pour nous dans la mesure où cet accord et les dispositions particulières qu'il renferme ont amené les Américains à beaucoup mieux comprendre la façon dont les Canadiens fonctionnent. Par conséquent, nous nous attendons à ce que les États-Unis acceptent plus volontiers de considérer comme nous, comme justes, raisonnables et équilibrées, des mesures que nous voudrions prendre dans le cadre des limites que voudraient imposer les deux parties en ce qui a trait à nos pratiques en matière de subventions.

Le dénouement est difficile à prévoir, et, dans une certaine mesure, j'aurais tendance à partager l'inquiétude qu'exprime le sénateur à cet égard.

**Le sénateur Hicks:** J'ai une question additionnelle à poser. Quand vous dites que les négociations ont pu contribuer à améliorer l'attitude des Américains à cet égard, c'est intéressant, mais il reste à savoir dans quelle mesure. Cette amélioration se limite-t-elle aux Américains qui étaient présents à la table de négociations? En disant cela, pensez-vous aussi que ces négociations aient pu amener certains membres du Congrès à modifier leur attitude face au Canada?

**M. Ritchie:** Je n'ai peut-être pas été clair, monsieur Hicks. Je pensais moins aux négociations mêmes qu'aux cinq, six ou sept ans de travail en commun dans le cadre de comités binationaux qui se pencheront objectivement sur la situation au Canada.

[Text]

**Senator Hicks:** From here on—not what has happened to date.

**Mr. Ritchie:** From here on.

**Senator Hicks:** I see; all right.

**Mr. Ritchie:** I can say, sir, that, for example, the chief American negotiator on these matters is the General Counsel of the U.S. Department of Congress, a capable woman who would, I expect, continue to be influential in these matters in the United States, and she learned a few things as a result of this process.

**Le sénateur De Bané:** Tout d'abord monsieur l'ambassadeur, je présume qu'il y avait une version française?

**M. Ritchie:** Absolument.

**Le sénateur De Bané:** Est-ce que cette version française va avoir la même validité que la version anglaise? Comme vous le savez, nos lois d'interprétation des lois fédérales précisent bien que les deux versions ont le même statut. Dans ce cas-ci, est-ce que l'on va respecter ces dispositions?

**M. Ritchie:** Monsieur le sénateur, comme vous le savez très bien je ne suis pas expert dans le domaine constitutionnel. Je crois comprendre de nos avocats, que c'est absolument sans équivoque et que la version française va avoir le même statut que l'anglaise au Canada.

Je peux mentionner, en passant, que les Américains le prennent aussi très au sérieux: ils commencent à s'inquiéter comment ils vont réviser de façon très soignée la version française que nous sommes en train de finaliser en ce moment. La version française aura le même statut, monsieur.

**Senator De Bané:** Another question is about the process that you explained to us. In order to maintain the fast track, the President of the United States must sign that draft treaty on January 2. My information is that the ratification by Congress can be as late as the fall of 1988, which means just prior to the 1988 elections. When do you expect that the Canadian government will table the bill before Parliament?

**Mr. Ritchie:** Well, sir, first I will speak about the American process. American law would require the President to sign the agreement on January 2—not before and not after—for reasons that I can go into if members wish. It also provides that shortly thereafter the implementing legislation shall be tabled in the Senate and the House of Representatives.

There is considerable room for speculation as to how long "shortly thereafter" will be. Once tabled, it will have a maximum 90-legislative days' run in the U.S. Congress. That does not mean that it must take all 90 days—the Israel agreement took ten—but that is the maximum allowable. So the senator is quite accurate in that it would be possible, if there were a prodigious delay in the tabling of legislation, for the American legislative process to drag out to a length which would seem to us to be interminable.

The American process provides that once the legislation is before the House and Senate, they have a fixed period of time—90 working days—to vote it up or down with no provision for amendment. This will follow the consultations during this fall period, which have taken the form in the United States

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Oh! à partir de maintenant—pas par rapport aux négociations.

**M. Ritchie:** Oui, à partir de maintenant.

**Le sénateur Hicks:** Je vois. Très bien.

**M. Ritchie:** Je peux dire, entre autres, monsieur, que le négociateur en chef américain sur ces questions est le General Counsel du Congrès américain, une femme compétente qui continuera d'avoir une influence certaine en la matière aux États-Unis. Je peux dire que cette femme en a passablement appris au sujet du Canada au cours de ce processus.

**Senator De Bané:** First of all, Mr. Ambassador, I assume there is a French version?

**Mr. Ritchie:** Absolutely.

**Senator De Bané:** Is this French version going to have the same validity as the English version? As you know, our federal Interpretation Act specifies that both versions have the same status. In this case, will this provision be respected?

**Mr. Ritchie:** Senator, as you are well aware, I am not an expert in constitutional law. But if I have understood our lawyers correctly, it is absolutely unequivocal: the French version will have the same status as the English in Canada.

I might mention, in passing, that the Americans are also taking it very seriously: they're beginning to worry how they're going to review thoroughly the French version that we're in the process of finalizing at this moment. The French version has indeed the same status, sir.

**Le sénateur De Bané:** J'ai une autre question à propos du processus que vous nous avez expliqué. La procédure accélérée américaine veut que le président des États-Unis signe l'accord préliminaire le 2 janvier. Selon les renseignements que je possède, il pourrait arriver que le Congrès ne l'entérine qu'à l'automne de 1988, juste avant les élections. Quand le gouvernement déposera-t-il le projet de loi au Parlement, selon vous?

**M. Ritchie:** Je vous parlerai tout d'abord du processus américain. La loi américaine prévoit que le président signe l'accord précisément le 2 janvier—pas avant et pas après—et ce, pour des raisons que je peux vous expliquer si vous le désirez. Elle prévoit aussi que la loi en question soit peu après déposée au Sénat et à la chambre des représentants.

On pourrait discuter longtemps de ce que peut vouloir dire «peu après». Après le dépôt de la loi, le Congrès dispose d'un maximum de 90 jours pour l'adopter ou la rejeter. Cela ne veut pas dire que l'adoption ou le rejet de la loi doit forcément prendre 90 jours—l'accord avec Israël a été entériné après 10 jours—mais c'est le maximum. Le sénateur a donc tout à fait raison quand il dit qu'il pourrait arriver que le processus législatif américain s'éternise si le dépôt de la loi était retardé pour une raison quelconque.

Le processus américain prévoit que la chambre et le Sénat disposent de 90 jours pour adopter ou rejeter la loi après qu'elle a été déposée, et ce, sans modification. Ce processus s'enclenchera après les consultations qui auront lieu cet automne, et auxquelles les comités américains ont décidé de ne



[Text]

of only two half days of *in camera* hearings of their committees. So that they are obviously not operating from the same basis of knowledge and experience as both this body and the other place will after a considerable length of public hearings of the process in the advance of the tabling of legislation.

Once that legislation is tabled—which I would expect to be fairly soon in the new year—the timetable of that legislation and the passage of that legislation will depend on its progress through the legislative bodies here. Given recent experience, I would be the last to speculate on behalf of the Americans on how long the Canadian process would take either.

**Senator De Bané:** I have another question arising from reports in the press concerning efforts by the powerful U.S. maritime lobby which is seeking to achieve a definite protection for the U.S. shipping trade and is trying to modify the U.S. fast-track procedure.

It is suggested that the Senate Rules Committee has agreed, if necessary, to propose a change in the procedure to allow an amendment to the implementing legislation on the Senate floor. If this procedure were to be approved, it could subvert the whole fast-track procedure for future GATT negotiations so that this threat is raising a major matter of principle.

How seriously do you, Mr. Ritchie, assess the risk of changes being made in the fast-track procedure to permit amendments to the proposed implementing legislation? And if the fast-track procedure were to be changed in this way, should Canada withdraw from the agreement? Or, in your opinion, is this really a nonexistent danger?

**Mr. Ritchie:** On the question of how serious a threat it is, I do not pretend to have my finger on the pulse of the American congressional system. I can tell you that my counterpart, Ambassador Murphy, in discussions today indicated to me that they are feeling under heavy pressure from the lobby that you describe, and they are taking these pressures seriously and are aware of this modification issue.

Without wishing in any way to seem flippant, I regard that as their problem and not our problem. I can also tell you that when the initial negotiating authority was before the Senate committee in April of last year, and there appeared to be significant prospect that the fast-track authority would not be given, Canada was asked: "Would you be prepared to negotiate on any basis other than the fast-track?", and the answer was "No".

**Senator De Bané:** Thank you. Mr. Ritchie, you said this afternoon that one of the big disappointments was related to procurement in the public sector. You explained that both the federal government and the provincial governments were willing to put on the table the procurement policies of the public sector in Canada which—if I remember correctly from when I was Minister of Supply and Services and with a normal increase for time—must be around \$75 billion per year. Further, I suspect that in the U.S. it must be around \$500 billion. You explained to us that, notwithstanding that offer on the Canadian side from the federal and provincial governments,

[Traduction]

consacrer que deux demi-journées d'audience à huis clos. Il est donc évident que la procédure américaine diffère considérablement de la nôtre et que ces comités n'en sauront pas autant sur la question que notre Sénat et notre Chambre des communes à la suite des audiences publiques importantes qu'ils auront tenues avant le dépôt de la loi.

Une fois que la loi aura été déposée—ce que je prévois pour le début de l'année prochaine—le calendrier de cette loi et son adoption dépendront de sa progression à travers nos différents organismes législatifs. Compte tenu de l'expérience récente, je n'oserais sûrement pas me prononcer sur la durée du processus canadien.

**Le sénateur De Bané:** J'ai une autre question, dont parle d'ailleurs la presse, à propos des efforts que déploie le puissant lobby maritime américain, qui cherche à obtenir une protection pour le commerce maritime et qui tente de faire modifier la procédure accélérée américaine.

Il semblerait que le Senate Rules Committee ait accepté de proposer, si nécessaire, une modification à la procédure afin que le Sénat puisse apporter un amendement à la loi. Si cet écart à la règle était approuvé, il pourrait remettre en question toute la procédure accélérée en fonction des négociations futures dans le cadre du GATT. Cette menace soulève donc une grave question de principe.

Selon vous, monsieur Ritchie, à quel degré évaluez-vous le risque que l'on puisse apporter des modifications à la procédure accélérée afin de permettre d'apporter des amendements à la loi proposée? Et si l'on modifiait ainsi la procédure accélérée, le Canada devrait-il se retirer de l'accord? À votre avis, cela représente-t-il vraiment un danger?

**M. Ritchie:** Cette menace est-elle vraiment sérieuse? Je ne sais pas. Je n'ai pas la prétention de savoir ce qu'en pense le Congrès américain. Je peux toutefois vous dire que mon homologue, l'ambassadeur Murphy, me disait justement, pas plus tard qu'aujourd'hui, que les pressions étaient en effet très fortes de la part du lobby que vous avez mentionné, qu'il les prenait très au sérieux et qu'il était au courant de cette volonté de faire modifier la procédure accélérée.

Sans vouloir avoir l'air de traiter cette question à la légère, je dirai tout de même que c'est un problème qui concerne les États-Unis, et pas nous. Je peux aussi vous dire qu'au tout début, quand les premières autorités de négociations ont comparu devant le comité du Sénat, en avril de l'année dernière, et qu'il semblait assez risqué que la procédure accélérée ne soit pas utilisée, on avait demandé si le Canada serait disposé à négocier selon quelque autre formule, et la réponse fut «non».

**Le sénateur De Bané:** Merci. Monsieur Ritchie, vous avez dit cet après-midi que l'une des grandes déceptions avait trait aux marchés du secteur public. Vous avez dit que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux du Canada étaient disposés à discuter des politiques relatives au marché du secteur public au Canada, lequel, si je me souviens bien, depuis le temps où j'étais ministre des Approvisionnements et des Services, et compte tenu d'une augmentation normale chaque année—doit maintenant se chiffrer dans les 75 milliards de dollars annuellement. En outre, aux États-Unis, je suppose que ce marché doit atteindre les 500 milliards de dollars. Vous



[Text]

the United States has refused to give us access, and the only window that we have obtained is that groove that goes between the \$25,000 and, I think, the 230 of the GATT and, as you said, it might go for \$600 million or even less.

My question to you is: In view of the disappointment caused by the refusal of the U.S. to give us access to their public sector, why have you accepted that very small segment? Due to the price that you had to pay, I think that we have now restricted our ability to use procurement in that tranche, let us say, for regional development.

I remember when I was Minister of Supply and Services—and I know that those who came after me did the same thing—I directed that we increase our procurement in those regions in Canada where the poorest 5 and 10 per cent of Canadians live, and the different departments cooperated very positively to increase the procurement and to use procurement to help the economic development of those poorer areas.

Therefore my question to you becomes one of strategy: In view of the little that you were offered, why have we restricted our freedom to use procurement for regional development? Perhaps I have not expressed myself clearly enough.

**Mr. Ritchie:** I understand the senator's question very well. However, I must say that it seems to me that the answer is also a very simple and straightforward one. We got little; we gave very little. We have certainly not restricted our capacity to use procurement as a tool of regional development. At the risk of over-simplification, the figure of \$75 billion for Canadian procurement is approximately right. What we have done is limited our capacity on some of that procurement. However, we have left intact approximately \$74.7 billion of that procurement.

In other words, the total real opening of market on our side is something of the order of approximately half of \$600 million. It is only in respect of that band of contracts and only by those departments. All provincial procurement, all municipal procurement, all other federal procurement, all procurement by federal crown agencies and by crown corporations—all of that remains completely untouched. Therefore I would have to believe—although the honourable senator is much more knowledgeable in this area of regional development than I am—that since virtually all of our procurement is left untouched, therefore so is our capacity for regional development virtually untouched by this agreement.

**Senator De Bané:** Thank you, Mr. Chairman.

**Senator MacEachen:** Mr. Chairman, I have a supplementary. May I ask a question with respect to the possible scenario outlined by Senator De Bané, namely that, if in the course of the legislative process in the U.S., an amendment were proposed and accepted by the administration—or indeed if an amendment were made—did I understand the ambassador to

[Traduction]

nous avez expliqué que malgré cette offre du Canada, de la part des gouvernements fédéral et provinciaux, les États-Unis avaient refusé de nous donner accès à leur secteur public, et que la seule concession que nous ayons obtenue est cette tranche de 25 000 \$ et, je pense, les 230 du GATT, et, comme vous l'avez dit, il pourrait peut-être s'agir de 600 millions de dollars ou même moins.

Compte tenu de la déception que vous a causée ce refus de la part des États-Unis de nous donner accès à leur secteur public, pourquoi avez-vous accepté ce très petit segment du marché? Compte tenu du prix que vous deviez payer, j'ai l'impression que nous sommes maintenant limités dans notre capacité à utiliser les marchés publics dans cette tranche en fonction, dirons-nous, du développement régional.

À l'époque où j'étais ministre des Approvisionnements et Services—et je sais que ceux qui m'ont suivi à ce poste ont poursuivi dans la même veine—je me souviens d'avoir donné des directives précises pour augmenter les achats du gouvernement dans les régions du Canada où vivent les 5 ou 10 p. 100 de Canadiens les plus défavorisés, et les ministères ont beaucoup aidé à augmenter les achats et à utiliser ce moyen pour favoriser le développement économique dans ces régions démunies.

Ma question porte donc sur la stratégie: compte tenu du peu qu'on nous offrait, pourquoi avons-nous accepté de limiter notre liberté d'utiliser les marchés publics pour favoriser le développement régional? Je n'ai peut-être pas été assez clair.

**M. Ritchie:** Je comprends très bien votre question. Mais la réponse me paraît toutefois très simple et directe. Nous avons peu obtenu, mais nous n'avons concédé que très peu. Nous n'avons sûrement pas limité notre capacité d'utiliser les marchés publics comme instrument en fonction du développement régional. Au risque de trop simplifier, le chiffre de 75 milliards de dollars d'achats de la part du gouvernement canadien est à peu près juste. En réalité, nous n'en avons sacrifié qu'une toute petite partie, car, 74,7 milliards de dollars en achats demeurent intouchés.

Autrement dit, la proportion des marchés que nous avons consenti à mettre dans la balance équivaut à environ la moitié de 600 millions de dollars. Elle se limite à ces marchés bien précis, et qui ne relèvent que de ces ministères. Tous les marchés provinciaux et municipaux, et tous les autres marchés du gouvernement fédéral, des sociétés d'État et des organismes fédéraux sont complètement protégés. Par conséquent, je serais enclin à croire—malgré que je reconnaisse que l'honorable sénateur en connaît beaucoup plus long que moi dans le domaine du développement régional—que puisque la presque totalité de nos marchés publics sont protégés dans cet accord, il en est ainsi, aussi, en ce qui a trait à notre capacité en fonction du développement régional.

**Le sénateur De Bané:** Merci, monsieur le président.

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur le président, j'ai une question additionnelle à poser. Pour poursuivre dans la même veine que le sénateur De Bané, tout à l'heure, s'il arrivait, au cours du processus législatif aux États-Unis, qu'une modification soit proposée et que l'administration l'accepte—ou, en fait, si une modification était apportée—ai-je bien compris?

[Text]

say that the Canadian government would not negotiate any change at that stage?

**Mr. Ritchie:** The honourable senator is very clearly and keenly aware of the fact that it would not be proper for me to state what the government's policy would be in that type of hypothetical situation. I indicated that when this issue did arise in April of 1986, the government's decision then was very clear. The question was: Were we prepared to negotiate on any basis other than the fast track, and the government's answer was "No". However, I could not appropriately indicate to you, senator, what would be the government's position if the situation were to arise in the future.

**Senator Stollery:** Mr. Ritchie, I am looking at page 18 of the preliminary transcript which is entitled: "Elements of the Agreement". I notice that the parties have agreed to cooperate in the Uruguay Round; that Canada has agreed to revise its copyright law and has agreed to remove the "print in Canada" requirement, et cetera. I also have a copy of what appears to be part of the negotiating papers which says under "Other Measures"—in other words it is the same section as on page 18—what seems to be exactly the same thing:

#### Other Measures

The Parties have agreed to cooperate in the Uruguay Round . . .

Et cetera. Then, of course, it mentions that Canada has agreed to pass the pending amendments contained in Bill C-22 in respect of compulsory licencing of pharmaceuticals. This document appears to be page 9 of a nine-page document which I suspect is a briefing note. However, it is the exact same section that appears on page 18 of this document, with the notable deletion of Bill C-22, which appears in the memorandum.

The memorandum is signed by a couple of people. I believe it was signed on the 3rd October, 1987 by two people, and I would like to know who they were. Perhaps you would like to take a look at that document?

**Mr. Ritchie:** I think I am familiar with the document.

**Senator Stollery:** I think one of the sets of initials is "WSM". Can you tell us who that is?

**Mr. Ritchie:** Yes, indeed. Let me explain to you what that document is, to make sure that I have got it right. First of all, the agreement is what has been tabled in the house. It is, I think, no secret that the present government, within approximately ten days of taking office, indicated its intention of proceeding with legislation on pharmaceuticals. It is also no secret that for some time the American government has been taking very strong exception to Canada's use of compulsory licensing in the area of pharmaceuticals.

At a number of sessions in which the negotiating teams met, and the issue of intellectual property was raised, the Americans returned to this issue and insisted that Canada abandon the compulsory licensing of pharmaceuticals. At that time, the policy of the government was clear, and that policy was reflected in Bill C-22 which, of course, does not eliminate the compulsory licensing of pharmaceuticals. It does, however,

[Traduction]

monsieur l'ambassadeur a-t-il dit que le gouvernement canadien n'envisagerait aucune modification à ce moment-là?

**M. Ritchie:** L'honorable sénateur sait fort bien que je ne peux préjuger de l'attitude qu'adopterait le gouvernement dans une telle éventualité. j'ai dit que lorsque cette question est venue sur le tapis, en avril 1986, la décision du gouvernement a alors été sans équivoque. On nous avait demandé si nous accepterions de négocier dans un autre contexte que celui de la procédure accélérée, et le gouvernement a répondu «non». Je ne peux toutefois pas vous dire, monsieur le sénateur, ce que serait la position du gouvernement si la situation se présentait.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur Ritchie, à la page 18 du document préliminaire intitulé «Éléments de l'accord», je remarque que les Parties ont convenu de collaborer dans le cadre des négociations . . . de l'Uruguay Round . . . que le Canada a convenu de réviser sa législation sur le droit d'auteur et d'abolir la prescription «d'impression au Canada», et le reste. J'ai aussi un exemplaire d'un document qui me paraît faire partie des documents qui ont servi à la négociation où l'on dit, à la rubrique «Autres mesures»—en fin de compte, c'est une réplique de ce que l'on dit à la page 18—

#### Autres mesures

Les Partis ont convenu de collaborer dans le cadre des négociations . . . de l'Uruguay Round . . . etc.

Puis, bien entendu, on dit que le Canada a convenu d'adopter les modifications que renferme le Projet de loi C-22 en ce qui a trait aux licences obligatoires. Ce document me semble être la neuvième page d'un document de 9 pages qui ressemble à une note d'information. Toutefois, on retrouve précisément la même formulation qu'à la 18<sup>e</sup> page de ce document, sauf la mention du Projet de loi C-22, qui apparaît dans la note.

Cette note porte deux signatures. Je crois qu'elle a été signée le 3 octobre 1987 par deux personnes, et je voudrais savoir qui sont ces personnes. Vous voudriez peut-être jeter un coup d'œil à ce document?

**M. Ritchie:** Non, ce n'est pas nécessaire, je le connais déjà.

**Le sénateur Stollery:** Les initiales WSM y figurent. Savez-vous à qui ces initiales appartiennent?

**M. Ritchie:** Oui, bien sûr. Permettez-moi tout d'abord de vous expliquer ce qu'est ce document. L'accord est le document qui a été déposé à la Chambre. Ce n'est un secret pour personne, je pense, que le gouvernement actuel, à peine dix jours après son entrée en exercice, a indiqué son intention d'adopter une loi sur les produits pharmaceutiques. Ce n'est aussi un secret pour personne que le gouvernement américain s'objecte fortement depuis déjà quelque temps à ce que le Canada adopte le principe des licences obligatoires dans le domaine des produits pharmaceutiques.

Les Américains sont revenus à la charge à maintes reprises, au cours des négociations et à l'occasion des discussions sur la propriété intellectuelle, pour convaincre le Canada de laisser tomber l'idée des licences obligatoires. La politique du gouvernement était claire à ce sujet, et cette politique se reflète dans le Projet de loi C-22 qui, bien entendu, n'élimine pas les licen-



[Text]

provide a new regime for governing that system of compulsory licensing. That was unacceptable to the Americans. The Americans, therefore, continued to press. At the stage at which Ambassador Reisman and I left the negotiating table, I continued to press that point and continued to tell them that it was absolutely out of the question, that there was no circumstance under which we would make such a commitment to remove or inhibit our capacity to engage in compulsory licensing on pharmaceuticals.

When, then, the talks resumed in Washington on those last rather intensive days of discussion, not surprisingly, the Americans were still pressing on that issue. At the risk of telling tales out of school, at that point the political representatives of the Government of Canada were so indignant that it was even suggested that they got up and left the table.

When the talks resumed, it was on the basis that since Canada was completely unprepared to contemplate any concessions in that area, the chapter which had been drafted—quite an elegant chapter on intellectual property—was off the table, was not an issue and would not be part of the discussions. The political representatives of the government did make clear at that time, as they had on other occasions, that it was the government's intention to proceed with the legislative proposals that had already by that time been passed once or twice by the other place. They indicated that it was their intention but that that intention, first of all, did not meet to any extent the American concern. Secondly, we recognized that that legislation, to put it bluntly, was entirely a matter of Canadian policy and concern and would not be the subject of any international commitments that we would make.

I repeat that it was reasserted that it was the government's intention to press for passage of that legislation. Senators must realize that this was a fairly intensive process. We had in one boardroom political heavyweights on both sides meeting to resolve these issues. We had experts in for the particular item, and then the experts would come out to write it up. This was the Saturday, the date to which the honourable senator referred, October 3. Something was written up and sent over to another building in which the stuff was being typed up. In any event, the discussions proceeded and at five minutes to midnight on that night, as senators know, agreement in principle was reached on the critical outstanding issues. Agreement was reached on the matters discussed and resolved in that room. Therefore, without a final text, the President communicated to the Congress his intention to go ahead.

What happened the following day, which was October 4, is that we undertook a review of the text. The moment we came to that particular page—which is a document initialled, I

[Traduction]

ces obligatoires pour ce qui est des produits pharmaceutiques. Il modifie toutefois le fonctionnement de ce système.

Ce principe était inacceptable pour les Américains. Ils ont donc continué à faire pression. Quand l'ambassadeur Reisman et moi avons quitté la table de négociations, je leur ai répété de ne pas se faire d'illusions, que nous n'accepterions jamais de nous engager à renoncer à l'établissement du principe des licences obligatoires en ce qui a trait aux produits pharmaceutiques.

Puis, quand les pourparlers ont repris, à Washington, pendant ces derniers jours de discussions plutôt intenses, nous n'avons pas été surpris que les Américains reviennent encore à la charge sur cette question. Au risque de paraître indiscret, à ce moment-là, les représentants politiques du gouvernement canadien étaient si frustrés qu'on a même suggéré de quitter de nouveau la table de négociations. Quand les discussions ont repris, il était entendu que puisque le Canada n'entendait faire aucune concession sur cette question, le chapitre que l'on avait rédigé—un chapitre fort élégamment rédigé, d'ailleurs, sur la propriété intellectuelle—serait mis de côté, et qu'il n'en serait plus question au cours des discussions. Les représentants politiques du gouvernement ont indiqué clairement, comme ils l'avaient déjà fait à d'autres occasions, que le gouvernement entendait aller de l'avant avec les propositions législatives que la Chambre des communes avait déjà adoptées à une ou deux reprises. Ils ont indiqué que c'était là leur intention, sachant fort bien qu'elles ne plaisait pas aux Américains. Deuxièmement, nous avons déclaré que cette loi s'inscrivait strictement dans la politique canadienne, et qu'il ne saurait être question que nous prenions quelque engagement que ce soit à son égard sur le plan international.

Je répète que l'on a réaffirmé que le gouvernement avait l'intention de faire adopter cette loi. Vous devez comprendre que le processus était plutôt intense. Des hauts gradés des deux partis étaient réunis dans une salle pour résoudre ces questions. Les experts venaient à tour de rôle pour aider à régler certaines difficultés particulières, et ils allaient ensuite mettre les résultats des discussions par écrit. C'était le samedi 3 octobre, la date que vous avez mentionnée, monsieur le sénateur. Une fois rédigé, chaque article était envoyé à un autre immeuble, où il était dactylographié. Toujours est-il qu'à minuit moins cinq, ce samedi soir, comme vous le savez, nous nous sommes finalement entendus, en principe, sur les quelques questions critiques qu'il restait encore à régler. Un accord est intervenu sur les questions dont nous avons discuté et que nous avons réglées dans cette pièce. C'est ainsi que sans texte définitif, le président a communiqué au Congrès son intention d'aller de l'avant.

Le lendemain, le 4 octobre, nous avons passé le texte en revue. Quand nous sommes arrivés à cette page particulière, sur laquelle il y a des initiales, je crois, pas des signatures, mais



[Text]

believe, not signed but initialled by a technical expert on the Canadian side and a technical expert on the American side—the reaction of the negotiators and the political leadership was that that was true, it was the government's intention, but that it had no part whatsoever in the trade agreement and was not a commitment we were prepared to make, nor was it a commitment we could make. The Government of Canada does not have the authority to undertake that anything will be passed. The government may make its best efforts, and it was its intention to make its best efforts, but I repeat that that could not be and was not part of the trade agreement.

As soon as that was brought to my attention, I made a phone call. In approximately six seconds the matter was resolved. It was recognized that that had not been agreed to by the Canadian side, that it was out of the text and that it was never part of the agreement. Therefore, the agreement as reached, both at the table orally and as signed by the political representatives of both governments, at no time involved the commitment by the Government of Canada to pass Bill C-22.

I hope that is helpful, senator, in answering your question. If you wish, I can give you the names of the people who initialled the document, although I am at a loss to see the purpose of that.

**Senator Stollery:** Yes, I would like to know them.

**Mr. Ritchie:** I assume that W.S.M. would stand for William Merkin, who is with the office of the U.S. Trade Representative in the United States. He was initialling these draft notes to send them over to be typed up. On the Canadian side, I am not sure who would have initialled that. If the initials look like G.D., it would have been one of my assistant chief negotiators, Mr. Germain Denis. Again, however, I would repeat that those initials were at the technical level. They did not form part of the agreement at any stage of the process. They did form part of some notes which were inaccurately transcribed, as both parties immediately accepted; an inaccurate rendition of what had been agreed to at the table. Therefore, you will find, sir, that that is not and never was part of the agreement.

**Senator Stollery:** No, it certainly is not. I would just like to point out that I see in this document, which has a printing date of October 7, the term "Other Measures". The memo is dated October 3. On the memo I see the exact wording, to the point where the punctuation is exactly the same, under the heading "Other Measures". In one document I see four other measures and in the working document that was apparently used on October 3, not long after Bill C-22 became an issue here, I see five other measures, one of them being:

Canada has agreed to pass the pending amendments contained in Bill C-22 in respect of compulsory licensing of pharmaceuticals.

[Traduction]

les initiales d'un expert technique de l'équipe canadienne et celles d'un autre expert de l'équipe américaine, la réaction des négociateurs et des politiciens a été que c'était bien cela, oui, que c'était bien là l'intention du gouvernement, mais qu'il n'en serait aucunement question dans l'accord commercial, et que c'était un engagement que nous n'étions pas disposés à prendre et que nous ne pouvions pas prendre. Le gouvernement du Canada ne peut pas s'engager à l'égard de l'adoption de quoi que ce soit. Il peut faire tout ce qu'il est possible de faire en ce sens, ce qui est d'ailleurs son intention, mais je répète que cela ne pouvait pas faire partie de l'accord commercial et que ce n'était d'ailleurs pas le cas.

En apprenant la chose, j'ai tout de suite donné un coup de téléphone. Au bout d'environ six secondes, la question était réglée. On savait que l'équipe canadienne n'avait pris aucun engagement à cet égard, que le sujet ne serait pas abordé dans le texte et qu'il n'en serait pas question dans l'accord. Ainsi, dans l'accord que nous avons conclu, tant verbalement, à la table de négociations, que par écrit, sous la signature des représentants politiques des deux gouvernements, il n'a jamais été question que le gouvernement du Canada s'engage à adopter le Projet de loi C-22.

J'espère que cela répond à votre question, monsieur le sénateur. Si vous le désirez, je peux vous donner les noms des personnes qui ont apposé leurs initiales sur le document, malgré que je n'en vois pas tellement l'utilité.

**Le sénateur Stollery:** Oui, je voudrais bien que vous me disiez à qui elles appartiennent.

**M. Ritchie:** Les initiales WSM doivent être celles de William Merkin, qui fait partie du Cabinet du représentant au commerce des États-Unis. Il paraît les notes avant leur départ pour la dactylographie. Du côté canadien, je ne sais pas trop. Si les initiales ressemblent à GD, elles appartiennent à l'un de mes négociateurs en chef adjoints, M. Germain Denis. Mais je répète, toutefois, que ces initiales n'étaient apposées qu'à des fins techniques. Elles n'ont jamais eu pour effet de confirmer quoi que ce soit en ce qui a trait à l'accord. Elles apparaissent tout simplement dans des notes qui ont été mal transcrites, vu que les deux parties les ont approuvées très rapidement; c'est un compte rendu imprécis de ce dont on a convenu à la table de négociations. Vous pouvez donc m'en croire, monsieur, que cela ne fait pas partie, et n'a jamais fait partie, de l'accord.

**M. Stollery:** Non, je n'en doute pas. Je voudrais toutefois faire remarquer que je vois, ici, dans ce document daté du 7 octobre, l'expression: «Autres mesures». La note est datée du 3 octobre. Dans la note, je constate que la formulation est exactement la même, à la virgule près, à la rubrique «Autres mesures». Dans l'un des documents, je constate qu'il y a quatre de ces autres mesures, tandis que dans le document de travail, que l'on aurait utilisé le 3 octobre, pas longtemps après le début des difficultés que l'on sait au sujet du Projet de loi C-22, il y en a cinq, et notamment:

Le Canada a convenu d'adopter les modifications que renferme le Projet de loi C-22 à l'égard des licences obligatoires ayant trait aux produits pharmaceutiques.

[Text]

Would you not think it would be reasonable for a person to draw from that the implication that these five points, which became four points in this document dated four days later, were actually part of the dickering on Saturday? Would you not think that the Canadian public might reasonably draw that implication?

**Mr. Ritchie:** I am sure, sir, that if the Canadian public had heard the explanation I just gave, they could not possibly draw that conclusion. Let me just explain why it took six seconds to straighten that out, sir.

As far as the government of the United States is concerned, they would not want that in the agreement either. What they were seeking and did not get from Canada was the removal of compulsory licensing of pharmaceuticals. They sought that and did not get it. It does not form part of the agreement.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Is there not some connection between the text which is for publication and what is obviously understood? It seems to me you have confirmed that Canadian ministers or people you said were at the political level confirmed that yes, Bill C-22 was a government priority and was in the process. If you were the American counterpart of Canadian political persons, would you not then assume that you had an iron-clad guarantee that Bill C-22 would be put through come hell or high water?

**Mr. Ritchie:** Absolutely not, sir. Indeed, I can tell you that the American press on this is quite interesting. The report coming out of Washington is that it was when the Canadian ministers slammed the book shut on this file that Secretary Baker is reported to have staged a dramatic, eleventh hour walkout on this. Well, if he did stage a walkout, he did not tell us.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Drama is obviously open to all sides in these issues.

**Mr. Ritchie:** All I can say to you is that if it is a secret to members in this place that the government intends to seek passage of Bill C-22, that would come as some surprise to me. But it is absolutely not the case, sir, that it forms part of this agreement with the United States, nor could it do so, because the Government of Canada does not have the authority—whatever its wishes in this regard, as has been demonstrated recently—to commit itself to the passage of that or any other legislation, nor is it its wish to make such a commitment to a foreign power.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** It has been known—and perhaps this question would be better put to your political masters—that governments exchange bout de papier, which is a concentrated expression, that are never published unless they are somehow leaked or unless they appear in somebody's memoirs. So we will want to know if in fact there is a bout de papier of any description relating in any way to Bill C-22. You may want to answer or you may wish not to answer.

[Traduction]

Ne serait-il pas logique de déduire que ces cinq points, que l'on a par la suite réduit à quatre, dans ce document daté du 7 octobre, ont en fait contribué à tout ce remue-ménage du samedi? N'est-ce pas une déduction que pourrait logiquement faire la population canadienne?

**M. Ritchie:** Je suis persuadé, monsieur, que si la population canadienne avait entendu l'explication que je viens tout juste de donner, elle ne pourrait pas logiquement en venir à cette conclusion. Laissez-moi vous expliquer pourquoi il n'a fallu que six secondes pour régler cette question, monsieur.

Le gouvernement des États-Unis ne voulait pas plus que nous que cet engagement figure dans l'accord. Ce qu'il recherchait, et ce qu'il n'a pas obtenu du Canada, c'était l'élimination du principe des licences obligatoires. C'est ce qu'il voulait, et il ne l'a pas obtenu. Cet engagement ne fait pas partie de l'accord.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** N'y a-t-il pas un lien entre le texte rédigé pour fin de publication et ce qui a évidemment été compris? Vous avez confirmé, je pense, que des ministres canadiens ou des politiciens haut placés ont bel et bien dit que le Projet de loi C-22 était en effet une priorité du gouvernement, et que le processus était engagé. Si vous faisiez partie de l'équipe américaine, et que vous entendiez ces personnalités politiques canadiens vous dire cela, ne croiriez-vous qu'elles seraient en train de vous donner la garantie que le Projet de loi C-22 sera adopté quoi qu'il advienne?

**M. Ritchie:** Absolument pas, monsieur. Je peux vous dire qu'il est très intéressant de lire ce que dit la presse américaine à ce sujet. À Washington, on disait que lorsque les ministres canadiens ont clos la discussions sur cette question, le secrétaire Baker aurait, semble-t-il, organisé une sortie dramatique à la onzième heure. Si c'était le cas, il ne nous en a rien dit.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Oui, chaque partie peut évidemment faire du drame dans de telles situations.

**M. Ritchie:** Tout ce que je peux vous dire, c'est que je serais plutôt surpris de vous apprendre grand-chose si je vous disais que le gouvernement a l'intention de faire adopter le Projet de loi C-22. Mais je peux vous assurer, monsieur, que cette intention ne figure pas à l'accord que nous avons conclu avec les États-Unis, et ce serait d'ailleurs impossible, puisque le gouvernement du Canada ne peut pas prendre d'engagements—quelle que soit sa volonté à cet égard, comme on a pu le constater dernièrement—en ce qui concerne l'adoption de ce projet de loi ou de quelque autre loi que ce soit, pas plus d'ailleurs qu'il ne veut s'engager de la sorte envers une puissance étrangère.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** On sait que les gouvernements—et c'est peut-être une question que je devrais d'abord adresser à vos patrons—s'échangent des bouts de papier—expression plutôt chargée—qui ne sont jamais publiés, sauf, peut-être, quand quelqu'un commet une indiscrétion, ou lorsque quelqu'un les reproduit dans ses mémoires. S'est-il échangé des petits bouts de papier de ce genre au sujet du Pro-



[Text]

**Mr. Ritchie:** I can tell you, sir, that it is my understanding that the government has made known to the governments of the United States, Switzerland and Germany and to the Canadian people its intention to pass the legislation embodied in Bill C-22. I can also tell you—and if the honourable senator wishes to pursue the scope and nature of that correspondence, as he indicated, that question should properly be directed to the political authorities who may have engaged in those statements of intention—that it does not and did not at any time form part of this agreement.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** That was not my question, but I opened the door to not compelling the witness to answer. Frankly, I think the question should be asked of the minister.

**Senator MacEachen:** I would like to clarify what the witness has stated. He has confirmed that a representative of the Canadian Trade Office initialled a document and that a representative of the United States Trade Office initialled a document which contained the sentence, "Canada has agreed to pass the pending amendments contained in Bill C-22 in respect of compulsory licensing of pharmaceuticals." That is confirmed. Then I think we were told that there had been a meeting of representatives of both sides, including high-level persons, who had discussed all these items, and that these two gentlemen who went away to write things up included a sentence which, on the basis of what we have been told, was pulled out of the atmosphere. In other words, how was it that these two experts could have so misconstrued the discussion that they put in a sentence, initialled it and sent it up as part of what was to be an agreement? I am not asking the ambassador to tell me how it was that Mr. Denis misconstrued the situation, because probably the committee would like to ask him directly at some point how he made this error. Am I correct in saying that it was out of a meeting, a negotiation, that these two gentlemen drew a conclusion which they put in this document and initialled it and that it was subsequently found to be inaccurate, incorrect and not at all related to anything that happened in the negotiating rooms with respect to Bill C-22?

**Mr. Ritchie:** First, let me be very clear that Mr. Germain Denis is one of my chief negotiators. He works for me and, therefore, I am fully accountable for what he has said, done or initialled. I am not seeking in any way to evade anything, but, as I indicated, I did not see the relevance of the identification of the individual. I am able to confirm to you that I did not in my initial response in any way seek to dispute the fact that such a document was initialled by one of my staff. What I believe I indicated—

**Senator Stollery:** One of your staff and his American counterpart.

**Mr. Ritchie:** Yes. Indeed, I think I even gave you the name of the American counterpart. Let me reiterate what I said and then answer directly Senator MacEachen's question. What I

[Traduction]

jet de loi C-22? C'est une question à laquelle vous préférez peut-être ne pas répondre.

**M. Ritchie:** Je sais que le gouvernement a fait connaître aux gouvernements des États-Unis, de la Suisse et de l'Allemagne, ainsi qu'à la population canadienne, son intention d'adopter le Projet de loi C-22. Si l'honorable sénateur veut en savoir plus long au sujet de ces échanges, il serait préférable qu'il s'adresse aux autorités politiques qui peuvent avoir pris ces engagements—et je lui dirai qu'il n'a jamais été question qu'un tel engagement fasse partie de l'accord.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Vous n'avez pas répondu à ma question, mais je vous en avais en effet laissé le choix. Pour être franc, c'est au ministre qu'il faudrait poser la question.

**Le sénateur MacEachen:** Je voudrais obtenir quelques éclaircissements à propos de ce qu'a dit le témoin. Il a confirmé qu'un représentant du bureau canadien et qu'un représentant du bureau des États-Unis avaient parafé un document qui contenait la phrase suivante: «Le Canada a convenu d'adopter les modifications que renferme le Projet de loi C-22 à l'égard des licences obligatoires ayant trait aux produits pharmaceutiques». Ceci nous a été confirmé. Puis, je pense qu'on nous a dit qu'il y avait eu une réunion où des représentants des deux parties, y compris des personnes de rang élevé, avaient discuté de toutes ces questions, et que ces deux messieurs, qui étaient sortis de la salle pour aller mettre par écrit ce qui avait été dit, avaient inclus dans le texte une phrase qu'ils avaient récoltée au hasard de la discussion, si l'on en croit ce qu'on nous en a dit. Comment ces deux experts ont-ils pu se méprendre au point de rédiger une phrase, de la parafer et de l'envoyer à la frappe comme toutes les autres parties de l'accord? Je ne demande pas à l'ambassadeur d'expliquer comment M. Denis a pu faire une telle erreur, parce que c'est probablement une question que le Comité voudra lui-même lui poser directement. Est-il juste de dire que c'est à la suite d'une réunion, d'une séance de négociations, que ces deux experts ont tiré une conclusion qu'ils ont inscrite dans ce document et parafée, et que c'est par la suite que l'on a constaté que cette conclusion était imprécise et incorrecte, et qu'elle n'avait aucun rapport avec ce qu'on avait dit au sujet du Projet de loi C-22 dans les salles où se tenaient les négociations?

**M. Ritchie:** Je voudrais tout d'abord préciser que M. Germain Denis est l'un de mes négociateurs en chef. Il travaille pour moi, et, par conséquent, je me porte garant de tout ce qu'il a pu dire, faire ou parafer. Je ne cherche pas de faux-fuyant, mais, comme je l'ai déjà dit, je ne vois pas l'utilité d'identifier les personnes en cause. Je peux vous assurer que par ma réponse initiale, je ne cherchais pas le moins du monde à nier que l'un de mes employés ait apposé ses initiales sur un tel document. Je crois avoir indiqué...

**Le sénateur Stollery:** Oui, l'un de vos employés et son homologue américain.

**M. Ritchie:** Oui... dont je pense même vous avoir donné le nom. Permettez-moi de répéter ce que j'ai dit et de répondre ensuite directement à la question du sénateur MacEachen. J'ai



[Text]

said was that there was oral agreement, discussion at a table among senior political leaders on both sides. That oral agreement was the basis of a handshake and a notification that the President sent off to the Congress just before midnight on the night of Saturday, October 3. During that evening, night and indeed well into the wee hours of the morning, those understandings were transcribed. In order to keep some control of these understandings, it involved the process of note-taking and initialling. However, neither side construed these notes in any way as constituting agreement. The agreement was reached the following day. In fact, it was reached at about 10 p.m. on Sunday, the following day. That agreement, for the reasons I have indicated, did not include the offending clause.

I apologize if I was unclear, but I did not indicate that this notation came out of thin air or out of the whole cloth. What I indicated was that, yes indeed, Canadian political leaders speaking to American political leaders at that table reaffirmed that it was the government's longstanding intention to seek to gain passage of Bill C-22 with respect to pharmaceuticals. That was an indication given in the course of discussion. It was an indication given, in fact, in response to an American demand which was, "We wish you, Canada, to agree to abandon the compulsory licensing of pharmaceuticals", and the response was, "No, under no circumstances. Our policy in that matter will be for Canadians to decide, and that policy is expressed by the intention of this government in Bill C-22." That note, if it had been simply a transcript of discussions at a table, would have been accurate. But it was not intended as that. It was intended as a note which would be the basis of agreement. The moment that that note came back, as I indicated, there was no question that the government had made such an assertion, and we continued to make such an assertion, but it was not part of an agreement and it was certainly not a matter with respect to which the Government of Canada was prepared to undertake any commitment whatsoever with respect to the United States. No commitment was made by the Government of Canada at that time.

**Senator MacEachen:** What you have confirmed is that if Bill C-22 was not part of the agreement, it was certainly part of the negotiations, so much a part of the negotiations that your assistant put a sentence in saying that Canada had agreed to pass the bill. You say that it obviously wasn't part of the final agreement because at some point it was taken out. So it could not be part of this document because it was physically removed. However, it had a life somewhere. The second question I want to ask you is how do—

**Mr. Ritchie:** You indicated that I had confirmed that Bill C-22 was part of the negotiations. I would wish that that comment was constructed more in terms of your interpretation of what I said. What I did confirm was that on repeated occasions—every time they had an opportunity—the Americans said to us that they regard compulsory licensing of pharmaceuticals obnoxious, and they wanted us to get rid of it. On every occasion we said to them, "No way, it is not going to be

[Traduction]

dit qu'un accord verbal avait été conclu à la suite de discussions entre des dirigeants politiques de haut rang des deux parties. Les deux parties se sont ensuite serrées la main sur cet accord verbal, et un avis a été envoyé au président, qui l'a immédiatement communiqué au Congrès juste avant minuit, samedi, le 3 octobre. C'est au cours de cette soirée, de cette nuit, et, en fait, jusqu'aux petites heures du matin, que ces ententes ont été transcrites. Pour contrôler le tout, des notes étaient rédigées, et chacune était parafée. Aucune des parties n'a toutefois jamais considéré que ces notes feraient partie intégrante de l'accord. C'est le jour suivant que l'accord a finalement été conclu. En fait, ce fut aux environs de 22 heures, le dimanche suivant. Et l'accord, pour les raisons que j'ai déjà indiquées, ne comportait pas cette phrase offensante.

Si je n'ai pas été clair, je m'en excuse, mais je n'ai pas dit qu'elle était tombée du ciel. J'ai plutôt dit qu'en effet, au cours de la discussion à la table de négociations avec les dirigeants américains, les représentants canadiens avaient réaffirmé que le gouvernement avait déjà depuis longtemps l'intention de faire adopter le Projet de loi C-22 concernant les produits pharmaceutiques. Cette déclaration, en réalité, est venue en réponse à une exigence de la part des Américains, qui disaient: «Nous souhaitons que le Canada accepte de laisser tomber le principe des licences obligatoires en ce qui a trait aux produits pharmaceutiques», ce à quoi la réponse a été «non, il n'en sera jamais question. Ce seront les Canadiens qui décideront de leur politique en la matière, et cette politique est exprimée par l'intention du gouvernement actuel dans le Projet de loi C-22». Si cette note avait été une transcription fidèle des discussions qui ont eu lieu à la table de négociations, elle aurait été précise. Mais ce n'était pas le but visé. Dès que nous avons reçu la transcription, comme je l'ai dit, nous avons tous nié que le gouvernement ait pris un tel engagement, et nous avons continué d'insister en ce sens, mais ce n'était pas une entente que nous avions conclue, et ce n'était sûrement pas non plus une question sur laquelle le gouvernement du Canada était disposé à prendre quelque engagement que ce soit envers les États-Unis. Le gouvernement du Canada n'a pris aucun engagement à ce moment-là.

**Le sénateur MacEachen:** Mais si le Projet de loi C-22 ne devait pas faire partie de l'accord, vous avez toutefois confirmé qu'il en avait sûrement été question au cours des négociations, et c'est à ce point vrai que votre assistant a rédigé une phrase qui disait que le Canada avait convenu d'adopter le projet de loi. Vous dites que cette phrase ne faisait évidemment pas partie de l'accord définitif puisqu'on l'en a retirée à un certain moment. Elle ne peut donc pas figurer dans ce document puisqu'on l'a retirée. Mais il n'en demeure pas moins qu'on en a bel et bien discuté à un moment ou à un autre. Ma deuxième question...

**M. Ritchie:** Vous dites que j'ai confirmé qu'il avait été question du Projet de loi C-22 au cours des négociations. J'espère que c'est davantage votre interprétation de ce que j'ai dit que ce que j'ai réellement dit qui vous inspire cette observation. Ce que j'ai confirmé, en fait, c'est qu'à chaque fois qu'ils en ont eu l'occasion, les Américains nous ont répété qu'ils considéraient que le principe des licences obligatoires était odieux et qu'ils souhaitaient que nous en abandonnions l'idée. Et à chaque fois,

[Text]

done. It is not something on which we are prepared to reach agreement with you.” We did, however, indicate at the negotiating table and elsewhere that the government’s first and last word on that matter was embodied in the legislation which was already before the house halfway through the negotiations. It is no secret to the members of this place that that legislation was not regarded by the Americans as responsive to their demands or requests.

**Senator MacEachen:** Anyway, I apologize that I have made exactly the same error as Mr. Germain Denis. He concluded, as I have, that this matter was part of the negotiations. I concluded it miles away from the scene, and he was present at the scene. However, we will not pursue that.

You have talked about your telephone conversation. I don’t know whether it was for 30 seconds or for 60 seconds.

**Mr. Ritchie:** It was for six seconds.

**Senator MacEachen:** In six seconds this was removed. Tell us how that happened. Who wielded the avenging sword?

**Mr. Ritchie:** I would be pleased to, sir.

**Senator MacEachen:** The revisionist.

**Mr. Ritchie:** I was going to save this for my book, sir, but that will be protected by copyright.

The core group, the political leadership and the negotiators, were meeting in the small board room belonging to the U.S. Secretary of the Treasury. It is just across the hall from his office. When, finally, the administrative apparatus over in the U.S. trade office generated a stack of material, including the note in question—which must have been sometime around 6 p.m. on Sunday, October 4—that text was brought in to us.

**Senator Stollery:** This is a bilingual, unclassified note. I do not think this originated in a U.S. department of Congress. It is a bilingual, Canadian document.

**Mr. Ritchie:** What you have there, initialled, is a document which, I repeat was transcribed, was typed up . . .

**Senator Stollery:** . . . on Canadian paper with the normal Canadian “classified—non classifié” imprint.

**Mr. Ritchie:** I wonder if I could see that piece of paper?

**Senator Stollery:** Certainly.

**Mr. Ritchie:** For a moment, sir, you had me really puzzled because I thought you were saying that that page was bilingual. Of course, all that is bilingual is the stamp which says “unclassified.” That stamp was applied by the ever vigilant and diligent staff of the Canadian embassy in Washington. They placed that stamp on it before sending it out by facsimile.

**Senator Stollery:** On Saturday?

**Mr. Ritchie:** The record would show that it was actually transmitted on Sunday but it was transmitted for translation purposes.

[Traduction]

nous leur avons répété qu’il n’en était pas question, que nous n’étions aucunement disposés à conclure un accord avec eux à ce sujet. Nous avons toutefois indiqué, à la table de négociations et ailleurs, que la décision du gouvernement en la matière était inscrite dans la loi qui avait déjà été déposée à la Chambre à mi-chemin dans les négociations. Je ne vous apprends rien en vous disant que les Américains ne considèrent pas que cette loi répond à leurs aspirations ou à leurs exigences.

**Le sénateur MacEachen:** Quoi qu’il en soit, je m’excuse d’avoir fait exactement la même erreur que M. Germain Denis. Il a conclu, tout comme moi, que cette question faisait partie des négociations. C’est une conclusion que j’ai tirée à des milles de distance, tandis que lui était sur place. Mais passons à autre chose.

Vous avez parlé de votre conversation téléphonique. Je ne me souviens plus trop si elle a duré 30 secondes ou 60 secondes.

**M. Ritchie:** Six secondes.

**Le sénateur MacEachen:** En six secondes, cette phrase a donc été éliminée. Dites-nous un peu comment ça s’est passé. Qui a fait tomber le couperet vengeur?

**M. Ritchie:** Volontiers, monsieur.

**Le sénateur MacEachen:** Le révisionniste.

**M. Ritchie:** Je voulais garder cela pour mon livre, monsieur, mais j’aurai les droits d’auteur là-dessus.

Le groupe central, les dirigeants politiques et les négociateurs étaient réunis dans la petite salle de réunion du secrétaire américain au Trésor. Cette salle est juste en face du Cabinet du secrétaire. Finalement, quand l’appareil administratif du bureau américain a sorti une pile de documents, y compris la note en question, il devait être environ 18 heures, le dimanche 4 octobre, et on nous a remis ce texte.

**Le sénateur Stollery:** Mais c’est une note bilingue, non classifiée. Je ne pense pas qu’elle soit sortie du département américain du Congrès. C’est un document bilingue, un document canadien.

**M. Ritchie:** Le document que vous avez là, qui est parafé, est une transcription, une copie dactylographiée . . .

**Le sénateur Stollery:** . . . sur du papier canadien, avec la mention canadienne habituelle «unclassified—non classifié».

**M. Ritchie:** Pourrais-je voir ce document?

**Le sénateur Stollery:** Sûrement.

**M. Ritchie:** Je dois avouer, monsieur, que pendant quelques secondes, je ne comprenais vraiment pas, car je croyais vous avoir entendu dire que cette page était bilingue. Bien entendu, ce n’est que la mention «unclassified—non classifié», qui est dans les deux langues. C’est le toujours vigilant et diligent personnel de l’ambassade canadienne à Washington qui appose cette mention. Il l’avait fait avant que le document ne soit envoyé par téléscripteur.

**Le sénateur Stollery:** Dans la journée de samedi?

**M. Ritchie:** Le procès-verbal démontrerait que le document a en réalité été transmis dimanche pour fin de traduction.



*[Text]*

Let me explain the process so that senators are satisfied in their own minds as to exactly what happened.

A meeting was held in the big board room.

**Senator Stollery:** You have gone from the small board room to the big one?

**Mr. Ritchie:** Exactly. The meeting on Saturday was in the big board room and in that room the discussion that I have described took place.

The experts left that room, proceeded to write up the notes in English and the scribbled notes were then typed by the U.S. TR, which happens to be in another building. They were laboriously and eventually brought back, initialled off some-time late in the evening of October 3.

**Senator Stollery:** By Mr. Denis and Mr. "M".

**Mr. Ritchie:** They were sent back then. They were handed to an officer from our embassy to be shipped up to Ottawa for the arcane purpose of getting the darn thing translated. We could not wait until we had the final text to begin the process of translation. That document you have was put in the hands of the embassy strictly for the purposes of facsimile up here in order to have it translated.

Meanwhile, back in the small board room, finally, around 6 p.m. or so of the following day, Sunday, October 4, the pack of paper was finally brought back in to us and it included that. We were going through it and I, as the person responsible for coordinating the exercise, immediately identified that one and I said, "Does that correspond with what was discussed and agreed?" The answer was, "Absolutely not agreed. It does not form part of the agreement. We are not prepared nor could we make such an agreement with the United States. Get it out of there."

At that point, I took two steps out of the doorway and said, "Germain, what the hell is this? They said that there was no agreement on this nor should there be any agreement on this." He picked up the telephone and he called this fellow Merkin who, at that point, was seated in his office and he said, "Oh, no, that is quite right. That should not be in there. We don't want it in there."

They hung up the telephone and they retyped the thing. They shipped it back over to us and it was initialled and that initialled agreement without that in it forms the basis on which the political leadership then signed the agreement.

Meanwhile, our again always diligent and vigilant embassy staff contacted their counterparts in Ottawa to say, "By the way, as we are going through the text, here are the changes. This is one we got wrong. This is another we got wrong."

The interesting question, which I will not include in my book, but others might, is how it came to be, when, in their rush to show how diligent and vigilant they were, on the following day when the press asked them for the set of the copies agreed to, they gave them not the actual, accurate final set, but rather the set that had been facsimiled up 24 hours before

*[Traduction]*

Je vais vous expliquer précisément le processus afin que vous sachiez précisément ce qui s'est passé.

La réunion a tout d'abord eu lieu dans la grande salle de réunion.

**Le sénateur Stollery:** Vous êtes passé de la petite à la grande salle de réunion?

**M. Ritchie:** Précisément, oui. La réunion du samedi s'est tenue dans la grande salle de réunion, et c'est dans cette salle qu'a eu lieu la discussion que j'ai décrite tout à l'heure.

Les experts sont sortis de la pièce et ont entrepris de rédiger les notes en anglais. Ces notes ont par la suite été dactylographiées par les services américains, qui se trouvaient dans un autre immeuble. Les transcriptions sont finalement revenues de la dactylographie, laborieusement, et elles ont probablement été parafées à un moment ou à un autre, en fin de soirée, le 3 octobre.

**Le sénateur Stollery:** Par M. Denis et M. «M.».

**M. Ritchie:** Et elles sont reparties de nouveau. Nous les avons remises à un agent de notre ambassade afin qu'il les transmette à Ottawa pour la sacro-sainte traduction. Nous ne pouvions pas nous permettre d'attendre le texte définitif pour commencer la traduction. Le document que vous avez en mains n'a été remis à l'ambassade que pour qu'il soit transmis par téléscripteur afin d'être traduit.

Entre-temps, dans la petite salle de réunion, aux environs de 18 heures, le jour suivant, le dimanche 4 octobre, les documents nous sont finalement revenus, y compris la phrase en question. Nous avions entrepris de les examiner, et, en tant que coordonnateur de l'exercice, je l'ai immédiatement repérée. J'ai alors demandé si cela était fidèle à ce dont nous avions discuté et convenu. La réponse ne s'est pas faite attendre: «Absolument pas. Cela ne fait pas partie de l'accord. Nous ne sommes pas disposés à prendre un tel engagement envers les États-Unis, et nous ne le pouvons pas de toute façon. Corrigeons cela, tout de suite.»

Je suis alors sorti de la pièce, et j'ai dit à Germain: «Qu'est-ce que c'est que cette histoire? Il n'a jamais été question d'un tel engagement au cours des discussions». Il a alors appelé M. Merkin, qui était à son bureau, à ce moment-là, et ce dernier a confirmé que c'était tout à fait juste, que cette phrase ne devrait pas être là et qu'il n'en voulait pas.

On a donc retiré cette phrase du texte, qui a par la suite été parafé, et c'est ce texte révisé que les dirigeants politiques ont signé.

Entre-temps, le personnel de l'ambassade, toujours vigilant et diligent, avait communiqué avec Ottawa pour faire apporter les modifications nécessaires.

La question que je ne poserai pas dans mon livre, mais que d'autres pourront vouloir poser, sera sans doute comment il a pu arriver qu'un personnel aussi diligent et aussi vigilant ait remis à la presse, le jour suivant, non pas un exemplaire du texte définitif, mais des copies des documents qui avaient été transmis par téléscripteur 24 heures auparavant pour fin de



[Text]

for purposes of translation. Again, I think I may have the answer to that and that is that at that point there were two copies of the agreement, one American and one Canadian. The American copy at that point was in the safe of the Secretary of the Treasury and the Canadian copy was in the briefcase of one Mr. Germain Denis, who was on an airplane trying to fly back to Ottawa, which, incidentally, developed a mechanical failure and the journey took a few hours longer. There is nothing mysterious in this at all.

What was agreed to at the table and what was agreed to in the signed document did not make any commitments with respect to Bill C-22 period, nor did the whole text of the agreement make any commitment with respect to Bill C-22.

**Senator Stollery:** There is clearly nothing very mysterious about it. It is clear that someone did not suddenly slip a paragraph on to a sheet of paper. Somebody talked about this matter. It was discussed. It must have been part of the discussions that were taking place. I do not know how you define the word "negotiation," but I think that if you have discussions that lead to an agreement and something is in one of the working documents that refers to those discussions, that was part of the discussions.

**The Chairman:** The witness has stated that it was discussed.

**Senator Stollery:** The government has denied that this was part of the negotiation but it was clearly part of the negotiation or it would not be in this document. The bill is before us in the Senate. You could easily have four points instead of five because the fifth one relates to Bill C-22, which is in the Senate right now. Whether it is acknowledged or not in the final agreement that it was part of the agreement is irrelevant because it was discussed on Saturday as you were running from the little board room to the big board room and back again. I do not know why everyone is denying that it was part of the discussion, part of the negotiation.

**Mr. Ritchie:** Senator, with the greatest respect, I not only did not deny it was part of the discussion, I asserted that it was part of the discussion. When I write my book I will identify a great many things that were raised by one side or the other and a number of them, such as that, were declared consistently to be non-negotiable. I am not going to get into a semantic discussion.

**The Chairman:** I have other questioners on my list and we have been at this for 40 minutes.

**Mr. Ritchie:** A number of matters were raised in the course of these negotiations and that is one of those that Canada declared to be non-negotiable. If you choose to call that "negotiations" that is up to you.

**Senator Stollery:** It is before us in the Senate.

**Senator MacEachen:** Mr. Chairman, I had the floor.

[Traduction]

traduction. J'ai peut-être la réponse à cette question: À ce moment-là, il y avait en fait deux versions de l'accord, une version américaine et une version canadienne. La version américaine était alors dans le coffre-fort du secrétaire au Trésor et la version canadienne était dans le porte-documents de M. Germain Denis, qui avait pris l'avion à destination d'Ottawa, et dont le vol a pris quelques heures de plus qu'il aurait dû, soit dit en passant, pour quelque raison d'ordre technique. Il n'y a pas de mystère là-dedans.

Aucun engagement n'a été pris à l'occasion des discussions à la table de négociations, pas plus d'ailleurs que dans le document qui a été signé, en ce qui a trait au Projet de loi C-22.

**Le sénateur Stollery:** Oui, il n'y a en effet aucun mystère là-dedans. Il est évident que personne n'a subrepticement glissé un paragraphe sur une feuille de papier. Quelqu'un a soulevé la question. On en a discuté. On a dû aborder la question à un moment ou à un autre au cours des discussions. Je ne sais pas quelle est votre définition du mot «négociation», mais quand on discute en fonction d'un accord et qu'un sujet quelconque figure dans les documents de travail relatifs à ces discussions, on peut considérer que ce sujet a été abordé au cours des discussions.

**Le président:** Le témoin nous a bien dit qu'on en avait discuté.

**Le sénateur Stollery:** Le gouvernement a nié que la question avait fait l'objet de négociations, mais ce n'est évidemment pas le cas puisqu'il en est question dans ce document. Le projet de loi est au Sénat à l'heure actuelle. Il pourrait facilement y avoir quatre points plutôt que cinq, puisque le cinquième a trait au Projet de loi C-22, qui en est actuellement à l'étape du Sénat. Que l'on reconnaisse ou non, dans l'accord définitif, que la question faisait effectivement partie de l'accord, n'a aucune importance, puisqu'on en a discuté samedi, au moment où vous faisiez la navette entre la petite salle de réunion et la grande salle de réunion. Je ne sais pas pourquoi on nie que la question a fait l'objet de discussions, qu'elle a fait l'objet de négociations.

**Mr. Ritchie:** Monsieur le sénateur, avec tout le respect que je vous dois, non seulement n'ai-je pas nié qu'on en avait discuté, j'ai même confirmé que ça avait été le cas. Dans mon livre, j'ai l'intention d'énumérer un grand nombre de choses qui ont été soulevées par une partie ou l'autre, dont plusieurs, comme celle-là, ont toujours été jugées non négociables. Mais je n'ai pas l'intention de faire de sémantique à ce sujet.

**Le président:** J'ai encore d'autres noms sur ma liste, et nous avons déjà 40 minutes d'écoulées.

**Mr. Ritchie:** Bien des questions ont été soulevées au cours de ces négociations, et c'est l'une de celles que le Canada a déclaré non négociables. Si vous préférez qualifier cela de «négociation», libre à vous.

**Le sénateur Stollery:** Le Projet de loi C-22 est au Sénat à l'heure actuelle.

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur le président, c'est moi qui avais la parole.

[Text]

**The Chairman:** We have now spent a considerable period of time on this point, but if you wish to continue, please do.

**Senator MacEachen:** On this particular point, just to be absolutely clear, Mr. Ritchie has said that was part of the discussion and I am assuming he meant by "that" Bill C-22.

**Mr. Ritchie:** That was a matter that was part of their discussion to the extent that the Canadian government indicated that it was its intention to proceed with the passage of Bill C-22 but that was a matter that was non-negotiable.

**Senator MacEachen:** Is it not also true that the American side were deeply interested in getting Bill C-22 legislated and so expressed themselves in Washington and earlier at the discussions?

**Mr. Ritchie:** I very much wish, sir, that you had been present to hear the categorization of Bill C-22 by the U.S. Secretary of the Treasury and the U.S. trade representative.

You would have found that their opinion of the bill was perhaps exceeded in its negative optics only by your own, but for the opposite reasons. They did not regard that bill as meeting their requirement, which was to eliminate compulsory licensing—

**Senator MacEachen:** So the Americans would not be unhappy if we defeated the bill in the Senate. They would be delighted.

**Senator Roblin:** Surely, Mr. Chairman, that goes to the heart of the matter, in spite of Senator Stollery's evocation of the dramatics of the situation. How could a Canadian government in negotiating a treaty of this kind, with our Constitution being what it is, undertake that it would pass Bill C-22? How ridiculous can you get? Anyone who has even read the Constitution or tried to implement it understands that no government can guarantee to foreigners that the Senate will pass a bill whatever the legitimacy of the act maybe, legally and constitutionally. That is where we stand now. I think this whole argument becomes a little superfluous.

**Senator Hicks:** I feel very strongly that we have discussed this long enough. The ambassador has been perfectly clear in his statements. He has explained the whole situation, and I think we ought to take his explanation or call him a liar. I am certainly not willing to do that, and would strongly defend him if anyone else did.

**Senator MacEachen:** I appreciate Senator Hicks' impatience, but there are a number of other questions that I would like to ask on this point. If you would like to give other senators an opportunity now, I will stand down.

**Senator Grafstein:** I would like to ask some questions on this point as well.

**The Chairman:** In that case, we will have to ask the witness to come back another day to ask him questions regarding the

[Traduction]

**Le président:** Nous avons déjà passé pas mal de temps sur cette question, mais si vous voulez continuer, rien ne vous en empêche.

**Le sénateur MacEachen:** Pour éviter toute confusion, M. Ritchie a bel et bien dit que cette question avait fait l'objet de discussions, n'est-ce pas? Et je suppose qu'il voulait parler du Projet de loi C-22.

**M. Ritchie:** Oui, en effet, mais dans la mesure où le gouvernement canadien a indiqué qu'il avait l'intention d'aller de l'avant avec l'adoption du Projet de loi C-22, mais que ce n'était aucunement négociable.

**Le sénateur MacEachen:** N'est-il pas aussi vrai que les Américains s'intéressent de très près à l'adoption du Projet de loi C-22, et qu'ils l'ont d'ailleurs dit à Washington et plus tôt au cours des discussions?

**M. Ritchie:** J'aurais bien aimé que vous soyez présent, monsieur, pour entendre ce que disaient le secrétaire américain au Trésor et le représentant au commerce des États-Unis au sujet du projet de loi C-22.

Vous auriez constaté que l'on avait exagéré les éléments négatifs de leurs opinions au sujet du projet de loi, mais dans une tout autre optique. Ils considéraient que ce projet de loi ne répondait pas à leur désir d'éliminer les licences obligatoires...

**Le sénateur MacEachen:** Ainsi, les Américains ne seraient pas plus déçus que de raison si le Sénat rejetait le projet de loi. Cela ferait leur affaire.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, c'est le nœud de tout le problème, malgré tous les aspects dramatiques de la situation que fait ressortir le sénateur Stollery. En négociant un traité de ce genre, et compte tenu de la constitution que nous avons, comment un gouvernement canadien pourrait-il s'engager à adopter le Projet de loi C-22? C'est d'un ridicule... Quiconque a lu la Constitution, ou quiconque a travaillé à sa mise en œuvre comprend qu'aucun gouvernement ne peut assurer à des étrangers que le Sénat va adopter un projet de loi, quelle qu'en soit la légitimité sur le plan juridique et constitutionnel. C'est là que nous en sommes à l'heure actuelle. J'ai l'impression que toute cette discussion est en train de devenir quelque peu superflue.

**Le sénateur Hicks:** Je suis d'avis que nous en avons déjà suffisamment discuté. L'ambassadeur a été tout à fait clair dans ce qu'il nous a dit. Il nous a expliqué la situation, et je pense qu'il ne nous reste qu'à accepter ses explications ou à le traiter de menteur. Ce n'est sûrement pas mon intention, et je le défendrais avec vigueur si qui que ce soit osait le faire.

**Le sénateur MacEachen:** Je comprends bien l'impatience du sénateur Hicks, mais j'aurais encore plusieurs autres questions à poser à ce sujet. Mais si vous préférez donner la parole à d'autres sénateurs, je me plierai volontiers à votre volonté.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai moi aussi quelques questions à poser à ce sujet.

**Le président:** Dans ce cas, nous devons inviter de nouveau le témoin pour répondre à nos questions sur la substance même



## [Text]

substance of the agreement. Senator MacEachen is dealing with supplementaries at the moment.

**Senator MacEachen:** I will stand down for another senator and come back and ask questions later.

**The Chairman:** I have Senator Bosa and Senator Hicks on my list, but I understand that they wish to ask questions on different subjects.

**Senator Hicks:** I think you had better dispose of this subject tonight, if you can, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We will try to exhaust this particular item tonight. We will have to ask the witness to come back at a later date. Senator Grafstein.

**Senator Grafstein:** I would like to come back to this point in a somewhat different way, if I may. You have made a statement, amplified by Senator Roblin, that the negotiating committee could not have made such an agreement to pass Bill C-22 or Bill C-22, as amended. You have said that in your explanation. Is it correct that, in effect, the negotiating committee could not have made such a commitment or, more, it chose not to make such a commitment?

**Senator Roblin:** All that does is show my understanding of the situation. The ambassador said nothing about that.

**Senator Grafstein:** I have been listening to the ambassador's words, and he said that the negotiating group, be it the political or technical people, could not have made such an agreement to, in effect, pass the drug patent legislation because they did not have the power. I am trying to understand what he meant by that.

**Mr. Ritchie:** Let me be very clear here because there are two steps. On looking at the language in the note that Senator Stollery has put before you, the language is such that anybody with any knowledge of our political system would recognize that, as worded, there was a commitment that a responsible government could make if it wished, that is that a certain piece of legislation would, per se, be passed.

However, there is the question of whether or not any government would wish to make such a commitment. That was, if you will, the principal issue around which the political discussion evolved. There was an assertion by the political people that there were no circumstances under which Canada would be prepared to make any commitments to the United States, let alone a commitment worded in such a manner with respect to that legislation.

**Senator Grafstein:** Why, in the paragraph following "Other Measures," did the government of Canada agree to revise its copyright law? You have given us two reasons why. One reason was the jurisdictional question that the Government of Canada could not give a commitment to pass an act of Parliament in that form and, on the other hand, the political arguments, which we all understand. However, on page 18 under "Other Measures" the second paragraph reads:

Canada has agreed to revise its copyright law to provide protection to the retransmission of copyright program-

## [Traduction]

de l'accord. Les questions que vient de poser le sénateur MacEachen sont des questions additionnelles.

**Le sénateur MacEachen:** Je vais céder la parole à un autre sénateur, et je reviendrai plus tard avec d'autres questions.

**Le président:** J'ai sur ma liste les noms des sénateurs Bosa et Hicks, mais je crois comprendre que leurs questions devraient porter sur d'autres sujets.

**Le sénateur Hicks:** Il serait peut-être préférable de vider cette question ce soir, monsieur le président.

**Le président:** Oui, vous avez raison. Nous allons devoir inviter le témoin à revenir nous rencontrer dans quelque temps. Monsieur le sénateur Grafstein.

**Le sénateur Grafstein:** Je voudrais revenir sur ce point sous un angle différent, si vous me permettez. Vous avez dit, ce qu'à d'ailleurs renchérit le sénateur Roblin, que l'équipe de négociation n'aurait pas pu s'engager à faire adopter le Projet de loi C-22 dans sa forme actuelle ou dans sa forme modifiée. C'est ce que vous avez dit dans l'explication que vous nous avez donnée. Serait-il plus juste de dire qu'elle a plutôt décidé de ne pas prendre un tel engagement?

**Le sénateur Roblin:** Tout ce que cela fait ressortir, c'est ma compréhension de la situation. L'ambassadeur n'a rien dit à ce sujet.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai bien écouté ce qu'a dit l'ambassadeur. Il a dit que l'équipe de négociation, y compris les dirigeants politiques, n'aurait pas pu s'engager à faire adopter la Loi sur les brevets pharmaceutiques parce qu'elle n'en avait pas le pouvoir. J'essaie de comprendre ce qu'il entendait par là.

**M. Ritchie:** Je voudrais apporter quelques précisions, ici, parce qu'il y a en fait deux éléments bien distincts. La formulation de la note qu'a fait circuler le sénateur Stollery permettrait à quiconque ayant quelque notion de notre système politique de reconnaître un engagement que pourrait prendre un gouvernement responsable qui le désirerait à l'égard de l'adoption d'une loi particulière.

Mais la question qui demeure, toutefois, est si un gouvernement pourrait vouloir prendre un tel engagement. C'était là, si vous voulez, le point central de la discussion politique qui a eu lieu. Les dirigeants politiques ont déclaré que rien ne pourrait inciter le Canada à prendre des engagements envers les États-Unis, et encore moins un engagement formulé de cette manière au sujet de cette loi.

**Le sénateur Grafstein:** Dans la paragraphue qui suit «Autres mesures», pourquoi le Canada accepte-t-il de réviser sa Loi sur le droit d'auteur? Vous nous avez donné deux raisons qui expliquent cette concession. Il y a tout d'abord la question de compétence, qui veut que le gouvernement du Canada ne puisse s'engager à ce qu'une loi soit adoptée, et, de l'autre côté, les raisons politiques que nous comprenons tous. Toutefois, au deuxième paragraphue de la rubrique «Autres mesures», à la page 33, on dit:

Le Canada a convenu de réviser sa législation sur le droit d'auteur afin de protéger la retransmission des émis-



[Text]

ming effective no later than the entry into force of this Agreement.

I assume this calls for the Government of Canada to propose legislation to be passed by the two branches of Parliament. Why, on the one hand, did you say you could not make such a commitment, yet the following paragraph makes a commitment to pass legislation? It is the intellectual argument I do not follow.

**Mr. Ritchie:** Senator, I would never attempt to match wits with you in such an intellectual argument. I would take shelter behind the observation that I do not believe, at the time of this discussion, they had been rejected already twice by the upper chamber. However, the theoretical point that you make is well taken.

The fact is that in a number of other elements of this agreement, quite appropriately, the Government of Canada has said that if it adheres to this agreement, the implementing legislation that it would introduce would have these effects.

**Senator Grafstein:** We go farther than that and we say in the synopsis note that the Government of Canada will see to it, in effect, that it will pass federal and provincial legislation. We have agreed to that in principle.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** After Meech Lake.

**Mr. Ritchie:** As I have indicated, your point is very well taken. I would simply say that in the case of this particular piece of legislation that issue may have arisen, for obvious reasons, rather more forcefully than in other instances.

**Senator Grafstein:** Let me deal with the question of the undertakings with respect to this legislation in a somewhat different context. Let me see if I understand what went on without going between the two rooms.

On the one hand, the Government of Canada said, in effect, that it was committed to the legislation of Bill C-22. It declared that at one meeting after another. Yet, on the other hand it said that that was not up for negotiation because they would not go farther than that, the Americans wanting more; they did not want half measures with respect to patent legislation.

Let me give you this scenario and then you can comment on it. The Government of Canada says, "We're going to do this, but we are not prepared to commit," and then it appears, by happenstance or design, that a provision of the commitment appears in a draft document. For whatever reason, good or bad, it is quickly exorcised by the sword of Gideon from that particular provision. However, what remains is the general principle, which appears in the first paragraph under "Other Measures." It says:

The Parties have agreed to cooperate in the Uruguay Round of multilateral trade negotiations and in other international fora to improve protection of intellectual property.

"Intellectual property" includes copyright and patent law. That is a general undertaking. Canada differentiates its intellectual property vis-a-vis patent law with respect to these rights and in effect says, "No, we are different." But the government has said, "We in the future will seek to move forward

[Traduction]

sions protégées au plus tard à compter de la date d'entrée en vigueur du présent accord.

Cela suppose que le gouvernement du Canada s'engage à proposer l'adoption d'une loi aux deux chambres du Parlement. Pourquoi avez-vous dit que vous ne pouviez pas prendre un tel engagement, quand on peut lire dans le paragraphe suivant un engagement à adopter une loi? Je ne comprends pas la logique dans tout cela.

**M. Ritchie:** Monsieur le sénateur, je n'oserais jamais me mesurer avec vous sur le plan de la logique. Je me contenterai de me réfugier derrière l'observation qu'à ce moment-là, la Chambre haute n'avait pas déjà signifié son refus à deux reprises. Mais je prends bonne note de l'argument théorique que vous soulevez.

La réalité est que pour plusieurs autres éléments de cet accord, et à juste titre d'ailleurs, le gouvernement du Canada a dit que s'il entérinait cet accord, la loi de mise en œuvre qui en résulterait aurait ces effets.

**Le sénateur Grafstein:** Nous allons même encore plus loin, et nous disons, dans le synopsis, que le gouvernement du Canada verra à ce qu'une loi soit adoptée aux niveaux fédéral et provincial. Nous nous y sommes engagés en principe.

**Le sénateur LeBlanc:** Après l'accord du Lac Meech.

**M. Ritchie:** Comme je l'ai dit, j'en ai pris bonne note. Je me contenterai de dire que cette loi, en particulier, a peut-être davantage retenu l'attention que d'autres, pour des raisons bien évidentes.

**Le sénateur Grafstein:** Examinons la question des engagements à l'égard de cette loi sous un angle différent. Voyons si je comprends bien ce qui s'est passé entre ces deux salles de réunion.

Le gouvernement du Canada n'a pas caché son intention au sujet du projet de loi C-22. Il l'a même répété à plusieurs reprises à l'occasion des réunions. Pourtant, il a aussi dit que ce n'était pas négociable, et qu'il n'irait pas plus loin que cela, mais les Américains voulaient obtenir davantage que cela; ils ne voulaient pas de demi-mesures en ce qui avait trait à la Loi sur les brevets.

Vous me direz ce que vous pensez du scénario suivant. Le gouvernement du Canada dit: «Nous allons adopter cette loi, mais nous ne voulons pas nous y engager». Puis, par hasard ou intentionnellement, cet engagement apparaît dans un document de travail. Pour une raison quelconque, bonne ou mauvaise, on a tôt fait de l'éliminer. Toutefois, le principe général demeure, comme en témoigne le premier paragraphe sous la rubrique «Autres mesures», où l'on dit:

Les parties sont convenues de collaborer dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round et d'autres instances internationales afin d'améliorer la protection de la propriété intellectuelle.

La propriété intellectuelle comprend les lois sur les droits d'auteur et sur les brevets. C'est un engagement à caractère général, en quelque sorte. Le Canada distingue sa propriété intellectuelle par rapport à la Loi sur les brevets à l'égard de ces droits en déclarant que nous sommes différents. Mais il a

[Text]

to "the international standard"—which is what the Americans are seeking, more of a lengthy protection for the patent protection.

The paragraph then gets pulled out, but there is still a general undertaking, a spirit, if you will, to in effect improve protection of intellectual property—maybe not this round but certainly at the next appropriate opportunity.

Is that not a fair characterization of what the undertaking was? The Americans say in effect, "Well, we have a commitment to go a half measure. We do not like it. It is half a step. But on top of that we have a general understanding to go forward to GATT and to other places for improvement of protection", to which if I were an American negotiator I would say, "It is going to go beyond a half measure at some future time. It is a commitment."

That is why I have difficulty with the government's position that in effect patents and the drug bill had nothing to do with this negotiation. Quite the contrary, there was a spirit and a general undertaking to improve that. Is that fair?

**Mr. Ritchie:** While I am not prepared to match wits, I hope that I am intelligent enough to know when I have been very nicely put in a corner on something like that. Let me be very clear.

**Senator Grafstein:** Work your way out. I am really just interested in the issue. However, before you do so, let me say that this happens all the time in legal negotiations, where you have parallel undertakings. You look at the other side and you say, "I understand that you cannot do it now, but give me your general commitment that you are going to do it; use best efforts; thank you very much, we understand." It sounds to me like a gentlemen's agreement.

**Mr. Ritchie:** Let me tell you what the problem is. The problem is that the framework from which I am working is one of 16 months of discussion of intellectual property matters. Let me again emphasize that on every possible occasion the Americans pressed and pressed to have us eliminate compulsory licensing of pharmaceuticals; and our answer consistently, and under direction, was, "No, under no circumstances are we prepared to make such commitments. The intention of the government in this respect is embodied in the legislation that it has placed before the house." That is the assertion that I and my colleague, Simon Reisman, made at the negotiating table; and that is the assertion that was subsequently made in that room at the Treasury.

When it was written up—you are quite right; your earlier point is very well taken—my reaction that it was inappropriate because of the language was a reaction that was clearly coloured by recognition of the rather chequered legislative history of that measure; whereas perhaps it has not been characteristic. In agreements reached in the past by previous governments there has been fairly common language used when memoranda of understanding were reached, which indicated an intention to pass this, that or the other. However sloppy that may be, when you get to the final text, of course, it takes

[Traduction]

aussi dit que nous allions chercher à nous rapprocher de la norme internationale—ce que veulent les Américains, une protection à plus long terme des brevets.

On retire donc le paragraphe en question, mais il subsiste toujours un engagement à caractère général, une intention, si vous préférez, d'améliorer la protection de la propriété intellectuelle—peut-être pas tout de suite, mais sûrement à la prochaine occasion.

Est-ce une bonne interprétation de l'engagement qui a été pris? Les Américains savent que cet engagement n'est qu'une demi-mesure. Ils n'en sont pas plus satisfaits que cela, car ce n'est qu'une demi-mesure. Mais il n'en demeure pas moins que nous nous sommes engagés à améliorer la protection dans le cadre du GATT, entre autres, ce qui me ferait dire, si j'étais un négociateur américain, que cette demi-mesure n'en restera pas là et que c'est donc un engagement.

C'est pour cette raison que je comprends mal que le gouvernement soutienne que les brevets et le Projet de loi sur les produits pharmaceutiques n'aient rien eu à voir avec ces négociations. Bien au contraire, il y a bel et bien eu un engagement général qui a été pris en fonction de l'amélioration de cette situation. Ce raisonnement est-il juste?

**M. Ritchie:** Sans vouloir rivaliser sur le plan de la logique, je suis tout de même assez intelligent pour savoir quand on m'a tout doucement acculé dans un coin. Je ne voudrais pas qu'on se méprenne là-dessus.

**Le sénateur Grafstein:** Sortez-vous en! Ce n'est réellement que le fond de la question qui m'intéresse vraiment. Mais auparavant, permettez-moi de vous dire ce qui arrive toujours dans le cadre de négociations à caractère juridique où des engagements parallèles se prennent. On dit toujours à l'autre partie que l'on comprend qu'elle ne puisse satisfaire immédiatement à notre requête, mais on lui demande de s'engager à le faire dès qu'elle le pourra. Cela ressemble à un accord tacite.

**M. Ritchie:** Voici comment je vois le problème. La difficulté vient du fait que mon cadre de référence porte sur 16 mois de discussions sur des questions de propriété intellectuelle. J'insiste de nouveau sur le fait qu'à chaque fois qu'ils en ont eu l'occasion, les Américains ont tenté de nous convaincre de laisser tomber le principe des licences obligatoires, et que nous avons toujours refusé en disant que nous ne serions jamais disposés à prendre de tels engagements, et que les intentions du gouvernement à cet égard étaient inscrites dans la loi qu'il avait déposée à la Chambre. C'est ce que j'ai dit, et c'est aussi ce que mon collègue, Simon Reisman, a aussi dit à la table de négociations; c'est aussi ce que nous avons répété dans cette pièce au Trésor américain.

Quand je l'ai vu écrite—vous avez tout à fait raison—ma réaction que cette phrase était inappropriée, à cause de sa formulation, découlait clairement de l'histoire plutôt bigarrée de cette mesure, malgré que ce ne soit pas forcément un cas d'espèce. Ce n'est pas la première fois que des protocoles d'entente indiquant l'intention d'adopter telle ou telle mesure aient été rédigés de façon plutôt commune dans le cadre d'accords. Mais dans le texte définitif, il en est tout autrement, bien entendu. La formulation est alors bien différente et beaucoup plus précise.



## [Text]

quite a different form and a much more accurate and precise form.

So I take the point on that. I would say that what perhaps has been done is to reinforce the importance and the wisdom of the political reaction. When I came in with this piece of paper, it was to say, "Irrespective of how the darn thing is worded, we are not prepared to make any such commitment to the United States under any circumstances."

With respect to the intellectual property chapter itself, however, that was the subject of exhaustive, not to say exhausting, discussion, as the Americans have a very major international agenda here, and they have tried to work that agenda. I can tell you that as we went into that meeting, the text that we had been discussing at the working party level in the negotiations was one which would indeed have involved moving to a generally somewhat higher level of copyright protection, which would be implemented in part through adherence to certain international conventions, interestingly always having in the exemption for—I believe it is phrased—"medicines and plants". I would have to check that; I am not certain if it is the Stockholm version of the Berne Convention. But that is the broad coverage under which we had always indicated, whatever the general intellectual property provisions, that we were not prepared to make undertakings with respect to medicines—obviously because of the Bill C-22 pharmaceutical situation—or with respect to plants, because of another rather esoteric area to do with plant breeders' rights.

But in other areas, yes, indeed, we were negotiating on the basis of an arrangement which would have involved, incidentally, the Americans adhering to some intellectual property conventions to which they have not yet been a party and we are, and our adhering to some conventions to which we are not a party and they are—which would have meant that both of us in that respect would have somewhat raised—if you wish to phrase it in that way—the level of intellectual property rights.

When I see this language, I do not really regard the first paragraph—perhaps I am showing naivety on this—as in any way, shape or form committing us in subsequent negotiations—in the Uruguay Round or anywhere else—to engage in any commitments with respect to medicines and plants. Nor indeed do I regard us as committed—unless we are satisfied on the balance of advantages very generally—to adopting any measures with respect to intellectual property rights, because, as the senator clearly knows, there is a very difficult trade-off here—speaking broadly, setting aside medicines and plants—and indeed some would make the argument that raising the intellectual property rights is not a matter of promoting greater market flexibility, but indeed a matter which is restricting market flexibility by extending the monopoly rights of the patent-holder or the copyright holder. You can cut that either way, but it is a tough assessment that would have to be done in the context of an overall framework of property rights.

**Senator Grafstein:** There is one other issue arising out of this intellectual property aspect. The other controversial item that you brushed past was the film legislation. Was that part

## [Traduction]

J'accepte donc ce que vous dites. Mais je dirais que cela vient peut-être renforcer l'importance et la sagesse de la réaction sur le plan politique. Quand je me suis présenté avec ce document, c'était pour faire savoir que malgré sa formulation, nous n'avions aucunement l'intention de prendre un tel engagement envers les États-Unis.

Le chapitre sur la propriété intellectuelle a toutefois fait l'objet d'une discussion exhaustive, pour ne pas dire épuisante, compte tenu que les Américains ont un programme international très chargé à cet égard, et ils ont tenté de le faire avancer. Je peux vous dire que lorsque nous nous sommes présentés à cette réunion, le texte dont nous avions discuté à l'occasion de nos réunions préliminaires aurait signifié une protection pas mal plus importante des droits d'auteur, qui seraient assurés, en partie par l'adhésion à certaines conventions internationales, toujours à l'exception, je crois, des médicaments et des plantes. Mais il faudrait que je vérifie cela. Je ne suis pas certain si c'est dans la version de Stockholm de la Convention de Berne que cela figure; mais c'est sur ce principe général que nous nous sommes toujours appuyés pour dire que nous n'étions pas disposés à prendre d'engagement à l'égard des médicaments—en raison, évidemment, de la situation du Projet de loi C-22—ou à l'égard des plantes, à cause d'un autre domaine plutôt ésotérique ayant affaire aux droits des producteurs de plantes.

Mais à d'autres égards, oui, en effet, nous négocions en fonction d'un arrangement qui aurait voulu, incidemment, que les Américains adhèrent à certaines conventions en matière de propriété intellectuelle, auxquelles ils n'ont pas encore adhéré, contrairement à nous, et vice versa—ce qui aurait signifié que nous aurions contribué, ensemble, à renforcer quelque peu les droits en matière de propriété intellectuelle.

Je suis peut-être naïf, mais je n'ai vraiment pas l'impression que la formulation du premier paragraphe nous lie, de quelque façon que ce soit, en fonction de négociations subséquentes—que ce soit celle en Uruguay ou où que ce soit—qu'elle nous engage de quelque façon que ce soit en ce qui a trait aux médicaments et aux plantes. Je ne considère pas non plus que nous nous sommes engagés—à moins que nous y voyions des avantages—à adopter quelque mesure que ce soit en ce qui a trait aux droits sur la propriété intellectuelle, puisque comme le sénateur le sait très bien, cela implique un choix très difficile—au sens large, exempter les médicaments et les plantes—et certains pourraient être d'avis que renforcer les droits en matière de propriété intellectuelle ne favorise pas le marché, bien au contraire, que cela restreint plutôt le marché, car on donne aux titulaires de brevets ou aux titulaires de droits d'auteur des droits d'exclusivité encore plus importants. On peut pencher d'un côté somme de l'autre, mais c'est une évaluation difficile qui devrait s'effectuer dans le contexte d'un cadre général en fonction des droits relatifs à la propriété.

**Le sénateur Grafstein:** Il y a encore une autre difficulté à propos de la propriété intellectuelle. Vous n'avez pas mentionné la Loi sur les productions cinématographiques. Est-ce la



[Text]

and parcel of the same type "On the table, but, no, we won't negotiate proposed film legislation", because Mr. Valenti has made it clear to all and sundry that this was something he would be pressing the American negotiators to put on the table. We understand that the American President raised that with our Prime Minister at the Quebec Conference, and none of that has really been denied. Was that part of the same give and take on those two issues, because it would have come up here or in relation to the cultural exclusions? In other words, was it put on the table and taken off, put on the table and then taken off, and so on, in the same way?

**Mr. Ritchie:** If the question is: Did the Americans raise that issue forcefully and repeatedly, the answer, of course, is yes. I think that is not a great secret, given that all but one invalid member of the House Ways and Means Committee wrote a letter to the U.S. TR, to Ambassador Yeutter, indicating the critical importance which they attached to this matter. So, yes, the Americans did indeed raise it repeatedly and on every possible occasion. Did we give them any satisfaction on that? It is, in fact, precisely those sorts of measures that are excluded by the exclusion of the cultural industries from this agreement.

**Senator Grafstein:** In fact, did the government say, "We are going to proceed with our proposed film legislation to separate the Canadian marketplace from the American marketplace", or was it silent in response to that negotiating problem—or is that something to which you were a party?

**Mr. Ritchie:** Well, I am prepared to fall down a hole once, but I do not think I am going to fall down twice. I will tell you that the government's intentions with respect to that film and video distribution legislation were expressed by the responsible minister, and it is my understanding that it remains the intention of the government to proceed, and that the critical element, as the senator has described, is this issue of the separation of the Canadian and American market. I am not unaware that Mr. Valenti takes strong exception to that. I suppose he has every right to take such strong exception; but the appropriate minister of the Canadian government has, I believe, been quite clear on that subject in the House of Commons since the agreement was signed, and I am sure that, if the committee wished, he would be delighted to repeat those assertions here.

**Senator Gigantès:** In the document that you showed us there is a page which says "Investment". It then refers to "grandfathered existing policies, raising direct acquisition review thresholds, phasing out review of indirect acquisitions, and no new performance requirements".

**The Chairman:** Is this supplementary on the question of—

**Senator Gigantès:** On the question of Bill C-22, yes.

Does this "no new performance requirements" have a bearing on the refusal of the government to have an amendment to Bill C-22 that would have a performance requirement for pharmaceuticals when it comes to their promises of investment, or could it be said that it has? If the legislation con-

[Traduction]

même chose que pour le Projet de loi C-22? On en a parlé, mais ce n'était pas négociable. M. Valenti a fait savoir à qui voulait l'entendre qu'il allait faire des pressions pour que les négociateurs américains acceptent d'en discuter à la table de négociations. Le président américain et notre Premier ministre en auraient semble-t-il discuté à Québec, ce qui n'a pas vraiment été démenti. En a-t-on discuté dans le cadre des négociations, parce que si c'était le cas, il en serait question dans les exclusions? Autrement dit, est-ce que ça a été le même petit jeu que pour le Projet de loi C-22?

**M. Ritchie:** Si vous voulez savoir si les Américains ont soulevé cette question à répétition et avec force, oui, en effet. C'est un secret de polichinelle, puisque tous les membres du Comité des voix et moyens, à une exception près, ont écrit une lettre à l'ambassadeur Yeutter pour lui signifier l'importance critique qu'ils attachent à la question. Oui, les Américains ont en effet souvent ramené la question sur le tapis, et à chaque fois qu'ils en ont eu l'occasion. Avons-nous répondu à leurs attentes? Vous remarquerez que ce sont précisément les mesures de ce genre qui sont exclues par l'exclusion des industries culturelles de cet accord.

**Le sénateur Grafstein:** Le gouvernement a-t-il dit qu'il allait aller de l'avant avec ce projet de loi sur les productions cinématographiques dans le but de séparer le marché canadien du marché américain, ou est-il demeuré silencieux devant cette difficulté—avez-vous participé à ces discussions?

**M. Ritchie:** Je veux bien tomber dans le panneau une fois, mais pas deux fois. Je vous dirai que c'est le ministre responsable qui a exprimé les intentions du gouvernement à l'égard de ce projet de loi visant les productions cinématographiques et les vidéos, et je crois que le gouvernement a toujours l'intention d'aller de l'avant et que l'élément critique de ce projet de loi, comme le disait le sénateur, est la question de la distinction entre le marché canadien et le marché américain. Je sais très bien que cela ne fait pas du tout l'affaire de M. Valenti. Je suppose qu'il a tout à fait le droit de s'y objecter, mais le ministre compétent du gouvernement canadien a été très clair, je crois, à ce sujet, à la Chambre des communes, depuis que l'accord a été signé, et je suis persuadé qu'il accepterait volontiers de venir répéter ici ce qu'il y a dit, si le Comité le désirait.

**Le sénateur Gigantès:** Dans le document que vous nous avez montré, il y a une page où il est question de l'investissement. On y évoque le maintien des politiques existantes, le relèvement des seuils relatifs à l'examen des acquisitions directes, l'élimination progressive de l'examen des acquisitions indirectes, et on y dit qu'il n'y aura pas de nouvelles conditions à l'autorisation des investissements.

**Le président:** Est-ce une question additionnelle sur . . .

**Le sénateur Gigantès:** Sur la question du Projet de loi C-22, oui.

Ce dernier élément a-t-il quelque chose à voir avec le refus du gouvernement de modifier le Projet de loi C-22 de manière à rattacher des conditions aux promesses d'investissement? Si la loi renfermait une disposition qui stipulait que les sociétés sont tenues de remplir leurs promesses en ce qui a trait à l'investis-

[Text]

tained a provision that said, "You either keep your promises to invest or else you lose patent protection," would that be an infringement of the spirit of this "no new performance requirements"?"

**Mr. Ritchie:** No, sir. The "no new performance requirements" is under the heading "Investment" because that is only with respect to performance requirements exacted as a condition for the approval of acquisitions. There are and will be performance requirements exacted in a great many other circumstances. For example, whenever a government gives financial assistance it may impose whatever conditions it wishes to that assistance, which may, indeed, be performance requirements of various sorts. That is narrowly restricted; it deals only with performance requirements made a condition of the approval of the investment.

**Senator MacEachen:** I feel somewhat diffident returning to the question of the excision again, but I want to do it in order to clarify the matter once and for all with the witness. It is not at all that I do not believe what he is telling us—I am sure that he believes what he is telling us and I accept his word—but there are a lot of people involved in the Washington operation.

We are hearing from the ambassador tonight who has told us that he was responsible for detecting the offending sentence, and it was through his instigation that it was removed. I accept that and I am sure that that account is correct, but is it also possible that others may have detected it and may have requested that it be removed? For example, is it possible that Mr. Wilson asked, himself, that this sentence be removed? That could happen without contradicting what you have said.

I noticed that Mr. Gotlieb recently gave an interview on the PBS in which he dealt with this excision, and he certainly did not give you or Mr. Wilson any credit for your detective ability on this point. There have been a number of somewhat enlightening comments. I just inform you of that and ask you: Is it possible that there were others who were in the act? Can you tell me whether any of the other principal actors, for example, Mr. Burney, Mr. Gotlieb or Mr. Wilson gave assurances to Mr. Baker to cover the point that was deleted from the document? If you cannot say anything about it, fine.

**Mr. Ritchie:** I am pleased to answer to the best of my ability and recollection, sir. I will take and insist upon taking responsibility for its having been in the troublesome document in that the officer whose initials are on that paper worked directly for me.

As for who pulled it out—and I do not mean in any way to treat the question with anything other than the greatest seriousness—I have this recollection of that small boardroom in which at one point Minister Carney commented that there were four lawyers and at least three others who thought that they were lawyers all talking at once with no one listening. It could well be, sir, that as of one, with the same voice, Hosanna went up and Mr. Burney, Mr. Wilson, Minister Carney, Mr. Gotlieb, Mr. Reisman and my general counsel, who was also in

[Traduction]

sement, sans quoi elles perdraient la protection qui leur est accordée, cela irait-il à l'encontre de cet engagement qui veut qu'il n'y aura pas de nouvelles conditions aux investissements?

**M. Ritchie:** Non, monsieur. Si cet engagement figure à la rubrique «investissement», c'est précisément parce qu'il ne s'applique qu'aux conditions auxquelles est assujettie l'approbation des acquisitions. Il y a, et il y aura des conditions qui seront prévues dans bien d'autres cas. Par exemple, quand un gouvernement accorde une aide financière, il peut assortir cette aide de toutes les conditions qu'il veut, ce qui peut en effet prendre la forme de prescriptions de toutes sortes. La portée de cet engagement est très restreinte; elle ne s'applique qu'aux conditions liées à l'autorisation des investissements.

**Le sénateur MacEachen:** Je suis un peu mal à l'aise de revenir encore une fois sur la question de l'élimination de la fameuse phrase, mais j'y tiens, de manière à tirer l'affaire au clair une fois pour toutes avec le témoin. Ce n'est pas que je ne lui fais pas confiance—je suis persuadé qu'il est convaincu de ce qu'il nous dit, et je ne doute pas de sa parole—mais il y avait bien du monde dans le cadre de l'opération à Washington.

Monsieur l'ambassadeur nous dit ce soir que c'est lui qui a décelé la phrase en question, et que c'est à sa demande qu'elle a été éliminée. Je le crois volontiers, et je suis persuadé que ce qu'il nous dit est juste, mais est-il possible que d'autres aient aussi pu déceler la phrase et demander son élimination? Par exemple, se pourrait-il que M. Wilson l'ait fait? Ce serait possible, sans pour autant contredire ce que vous dites.

Au cours d'une entrevue qu'il donnait dernièrement à PBS, M. Gotlieb en a justement parlé, et il ne vous a sûrement pas donné crédit, ni à M. Wilson, pour votre flair de détective en la matière. Il y a eu bien des commentaires intéressants sur toute l'affaire, vous savez. Je ne fais que vous en informer et je vous demande: Est-il possible que d'autres personnes soient aussi intervenues dans toute cette affaire? Pouvez-vous me dire si l'un ou l'autre des principaux acteurs, par exemple, M. Burney, M. Gotlieb ou M. Wilson, a donné l'assurance à M. Baker que l'on reparlerait du point qui avait été éliminé du document? Si vous ne pouvez rien dire à ce sujet, je ne vous en tiendrai pas rigueur.

**M. Ritchie:** Je suis heureux de répondre au mieux de mes capacités et de ce dont je peux me souvenir, monsieur. Je prends sur moi la responsabilité du fait que cette phrase se soit retrouvée dans le document, compte tenu que l'agent qui l'a parafé relevait directement de moi.

Quand à celui qui l'a fait retirer—et je ne voudrais pas que l'on pense que je ne considère pas la question avec le plus grand sérieux—je me souviens de cette petite salle de réunion où, à un certain moment, madame la ministre Carney a fait remarquer qu'il y avait quatre avocats et au moins trois autres personnes qui se prenaient pour des avocats, qui parlaient tous en même temps, et que personne n'écoutait. Il se pourrait fort bien, monsieur, que d'une seule voix, tous se soient écriés «Hozanna», et que M. Burney, M. Wilson, M<sup>me</sup> Carney, M.



[Text]

the room, said with one voice, "Take out the offending passage; remove it." I might even have been a second or two after that in my statement saying, "Yes; we must take it out."

But to be serious, sir, it was not a matter of great moment—that is not to say that it is not an issue of great moment—because there was absolutely no disagreement whatsoever. The moment someone—and, if anyone else wishes to claim credit they are welcome to it—identified this as a problem, the others all said, "Oh, of course not," and we went on to the next item.

**Senator MacEachen:** So you are telling me that no person in the negotiating team gave an assurance to Mr. Baker that this item would be removed from the text and would be covered privately by an assurance from the Government of Canada to the Government of the United States.

**Mr. Ritchie:** You are putting a question to me which is a difficult question for me to answer, because I realize that any answer I give can be interpreted as being evasive. You put it in general terms: Did anyone make such assurance to anyone?

**The Chairman:** In your presence.

**Mr. Ritchie:** No, sir. In my presence, no.

**Senator MacEachen:** No; I did not add "in his presence."

**Mr. Ritchie:** No, but I can say that no one made such an undertaking in my presence. There were perhaps 80 Canadians who were there; there were a number of discussions under way. I would have assumed that if such an undertaking was made, someone would have reported that undertaking and indicated that it should form part of the agreement.

But let me be clear, sir. The question that you put to me is an impossible question because I cannot give you that assurance.

**Senator MacEachen:** All right.

**Mr. Ritchie:** Even if no such assurance was given by anyone, I could not give you that assurance because I was not present at all times when all conversations occurred. But in my presence, no such undertaking equivalent to the paragraph that was read there was made.

**The Chairman:** We have now gone for a long one and one half hours after the break, having started 15 minutes late. If I may on your behalf, I will thank the ambassador for his extensive presentation between four and six of the overall nature of the agreement and for his dealing with the questions of the committee this evening.

As I indicated earlier, we still have such a large amount of the agreement to cover even in a general way that we will have to ask the ambassador to come back. As I mentioned earlier, we are not yet confirmed as to a minister next Tuesday. If we are unable to get the attendance of a minister next Tuesday, it

[Traduction]

Gotlieb, M. Reisman et mon conseiller juridique général, qui était aussi présent, aient dit, en chœur, «Enlevez ce passage offensant; éliminez-le». Et il se peut qu'avec une ou deux secondes de retard, j'aie moi aussi dit «Oui, nous devons retirer ce passage».

Mais sérieusement, monsieur, il ne s'est vraiment rien passé de très intéressant—je ne veux pas dire que la question n'était pas importante—car tous étaient absolument sur la même longueur d'ondes. Dès le moment où quelqu'un a signalé la difficulté—et si qui que ce soit veut en prendre le crédit, je n'ai aucune objection—tous ont reconnu l'erreur, et nous sommes passés au point suivant.

**Le sénateur MacEachen:** Vous me dites donc que personne de l'équipe de négociation n'a donné à M. Baker l'assurance que ce passage serait éliminé du texte et qu'il ferait l'objet d'un engagement de la part du gouvernement du Canada envers celui des États-Unis.

**M. Ritchie:** Il m'est plutôt difficile de répondre à cette question, parce que je me rends compte que l'on pourrait considérer évasive toute réponse que je pourrais donner. Votre question est plutôt générale : quelqu'un a-t-il donné une telle assurance à quelqu'un d'autre?

**Le président:** En votre présence.

**M. Ritchie:** Non, monsieur. En ma présence, non.

**Le sénateur MacEachen:** Non, je n'ai pas ajouté «en votre présence».

**M. Ritchie:** Non, mais je peux dire que personne n'a pris un tel engagement en ma présence. Il devait peut-être y avoir 80 Canadiens qui étaient présents à ce moment-là; il y avait plusieurs discussions qui se déroulaient en même temps. Si un tel engagement avait été formulé, je suppose que quelqu'un l'aurait dit et aurait mentionné qu'il devrait faire partie de l'accord.

Mais pour être franc, monsieur, il m'est impossible de répondre à votre question, parce que je ne peux pas vous donner cette assurance.

**Le sénateur MacEachen:** Très bien.

**M. Ritchie:** Même si personne n'avait donné une telle assurance, je ne pourrais pas le confirmer parce que je n'étais pas toujours partout où des discussions se déroulaient. Mais en ma présence, aucun engagement analogue à ce que l'on retrouve dans ce paragraphe n'a été donné.

**Le président:** Après avoir débuté 15 minutes en retard, il y a maintenant une heure et demie que nous discutons depuis la pause. Au nom de tous, si je peux me permettre, je remercie l'ambassadeur de l'exposé détaillé qu'il nous a présenté, entre seize heures et dix-huit heures, sur le caractère général de l'accord, et d'avoir répondu aux questions des membres du comité ce soir.

Comme je le disais plus tôt, il nous reste encore tellement d'éléments de l'accord à examiner, ne serait-ce que d'une manière générale, que nous allons devoir inviter de nouveau l'ambassadeur. J'ai aussi dit qu'il n'était toujours pas certain que nous recevions un ministre mardi prochain. Si aucun



[Text]

may be possible that you will be free next Tuesday at the same time.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** You covered my point. I had some questions on a couple of other issues, and I am glad that you are inviting the ambassador back.

**The Chairman:** Certainly, when we can arrange it.  
We stand adjourned until next Tuesday at 4 o'clock.  
The committee adjourned.

[Traduction]

ministre ne peut venir nous rencontrer mardi prochain, seriez-vous libre à la même heure?

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** C'est ce que j'allais demander, moi aussi. J'ai encore quelques questions à poser sur un ou deux autres aspects, et je suis bien heureux que vous réinvitiez l'ambassadeur.

**Le président:** Sûrement, oui; dès que ce sera possible.  
La séance est levée jusqu'à 16 heures, mardi prochain.  
La séance est levée.



## Appendix "FA-8A"

**Canada-USA Free Trade Arrangement**

- Traditional Elements
- Sectoral Elements
- Non-Traditional Elements
- Other Measures
- Institutional Elements

**Traditional Elements**

- Tariffs
- Customs
- Quantitative Restrictions
- Government Procurement
- Standards

**Tariffs**

- move to "harmonized system"
- all tariffs to be removed within 10 years
- phased out in 10 years, 5 years or at once
- exception: seasonal horticultural tariffs
- detailed tariff schedules



## Annexe « FA-8A »

## **Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis**

- Éléments traditionnels
- Éléments sectoriels
- Éléments nouveaux
- Autres mesures
- Éléments institutionnels

### **Éléments traditionnels**

- Tarifs douaniers
- Douanes
- Restrictions quantitatives
- Marchés publics
- Normes

### **Tarifs douaniers**

- transition au "Système harmonisé"
- tous les droits seront éliminés d'ici 10 ans
- sur une période de 10 ans, 5 ans ou immédiatement
- exception : droits saisonniers sur les produits horticoles
- listes tarifaires détaillées

**Tariff Schedule  
Removal on 1 January**

**1989**

Computers & equip  
Some pork  
Some unprocessed  
fish  
Fur & fur garments  
Leather  
Whiskey  
Yeast  
Animal feeds  
Unwrought aluminum  
Ferro alloys  
Needles  
Vending machines  
and parts  
Airbrakes for  
railroad cars  
Skis  
Skates  
Businessmen's  
samples  
Warranty parts  
Motorcycles  
Some paper-making  
machinery

**1993**

Machinery  
Some meats,  
including lamb  
Subway cars  
Chemicals  
including resins  
(excluding drugs  
and cosmetics)  
Paints  
Furniture  
Paper and paper  
products  
Explosives  
Printed matter  
Hardwood plywood  
Particleboard  
Waferboard  
Telecomms

**1998**

Most agricultural  
products  
Beef  
Steel  
Textiles and  
apparel  
Appliances  
Softwood plywood  
Ships  
Pleasure craft  
Railcars  
Tires  
Many manufactured  
products

## Liste tarifaire Élimination le 1<sup>er</sup> janvier

<u>1989</u>	<u>1993</u>	<u>1998</u>
Ordinateurs et matériel	Machines	La plupart des produits agricoles
Des viandes de porc	Des viandes, y compris l'agneau	Boeuf
Des poissons non transformés	Wagons de métro	Acier
Fourrures et vêtements de fourrure	Produits chimiques, y compris les résines	Textiles et habillement
Cuir	(à l'exclusion des médicaments et des cosmétiques)	Appareils
Whisky	Peinture	Contreplaqué de résineux
Levure	Meubles	Navires
Aliments du bétail		Bateaux de plaisance
Aluminium non façonné		
Ferro-alliages	Papiers et produits du papier	Wagons de chemin de fer
Aiguilles	Explosifs	Pneus
Distributeurs automatiques et pièces	Imprimés	Bon nombre de produits manufacturés
Freins à air de wagon de chemin de fer	Contreplaqué de feuillu	
Skis	Panneaux de particules	
Patins	Panneaux de grandes particules	
Échantillons	Télécommunications	
Pièces garanties		
Motocyclettes		
Des machines à papier		



## **Customs**

- North American rules of origin
- eliminate or phase out duty remissions
- phase out customs user fees (USA)

## **Quantitative Restrictions**

- builds on GATT rules on export & import controls
- eliminate certain existing restrictions
- retain some restrictions

## **Government Procurement**

- lower threshold on GATT Code "entities"
- improved procedures (eg.bid challenge)
- exclusion of key federal institutions
- excludes all provincial governments
- work together in MTN and bilaterally

## **Douanes**

- règles d'origine nord-américaines
- suppression ou élimination graduelle des remises de droits
- élimination graduelle des redevances pour les opérations douanières (É.-U.)

## **Restrictions quantitatives**

- développement des règles du GATT sur les contrôles à l'exportation et à l'importation
- élimination de certaines restrictions existantes
- maintien de quelques restrictions

## **Marchés publics**

- seuil plus bas pour les "entités" assujetties au Code du GATT
- procédures améliorées (ex. : contestation des offres)
- exclusion d'organismes fédéraux clés
- exclusion de tous les gouvernements provinciaux
- travailler de concert aux NCM et sur le plan bilatéral

## **lower threshold on GATT Code "entities"**

### **Procurement Thresholds**

Present threshold.....above US\$ 171,000

Agreement threshold.....above US\$ 25,000

Market in USA.....US\$ 3,000,000,000

Market in Canada.....US\$ 600,000,000

## **exclusion of key federal institutions**

- Department of Transport
- Department of Communications
- Department of Defence (most)
- Department of Fisheries and Oceans
- all crown corporations
- all other crown agencies

## **Standards**

- enhanced GATT rights & obligations
- regulations entirely appropriate
- not to be used as barriers to trade
- work to reduce irritants (eg.plywood)



## **seuil plus bas pour les "entités" assujetties au Code du GATT**

### **Seuils concernant les marchés publics**

- Seuil actuel.....au-dessus de 171 000 \$US
- Seuil de l'accord.....au-dessus de 25 000 \$US
- Marché aux É.-U.....3 000 000 000 \$US
- Marché au Canada.....600 000 000 \$US

## **exclusion d'organismes fédéraux clés**

- Ministère des Transports
- Ministère des Communications
- Ministère de la Défense (en grande partie)
- Ministère des Pêches et Océans
- toutes les sociétés d'État
- tous les autres organismes publics

## **Normes**

- renforcement des droits et obligations du GATT
- règlements tout à fait appropriés
- ne devant pas servir d'obstacles au commerce
- efforts en vue d'atténuer les sujets de discorde  
(ex. : contreplaqué)

## **Sectoral Elements**

- **Agriculture**
- **Alcoholic Beverages**
- **Energy**
- **Automotive**

## **Agriculture**

- **eliminate tariffs over 10 years**
- **supply management systems preserved**
- **Canadian import licenses for grains**
- **USA guarantees access for <10% sweetener**
- **free trade in beef and veal**
- **prohibition of export subsidies**
- **collaboration in international solutions**

## Ententes sectorielles

- Agriculture
- Boissons alcooliques
- Énergie
- Industrie automobile

## Agriculture

- élimination des droits sur dix ans
- maintien des systèmes de gestion de l'offre
- licences d'importation canadiennes pour les céréales
- les É.-U. garantissent l'accès des produits contenant moins de 10 % d'édulcorant
- libre-échange du boeuf et du veau
- interdiction des subventions à l'exportation
- recherche concertée de solutions internationales



**set quotas at past 5-year average**Import Quotas

(as per cent of domestic production)

	New	Current
chicken	7.5%	6.3%
turkey	3.5%	2.0%
shell eggs	1.647%	0.675%
liquid,frozen eggs	0.714%	0.415%
powdered eggs	0.627%	0.615%
other poultry	(can now be placed under quota)	

**Alcoholic Beverages**

- commitments made under Tokyo Round
- facing GATT decision and USA 301
- move to new regime for wines
- move to new regime for spirits
- beer not included under agreement

## **fixation des contingents en fonction de la moyenne des 5 dernières années**

Contingents d'importation  
(exprimés en pourcentage de la  
production nationale)

	Nouveaux	Actuels
Poulet	7,5 %	6,3 %
Dinde	3,5 %	2,0 %
Oeufs en coquille	1,647 %	0,675 %
Oeufs liquides, congelés	0,714 %	0,415 %
Oeufs en poudre	0,627 %	0,615 %
Autre volaille	(peut désormais être contingentée)	

## **Boissons alcooliques**

- engagements pris au Tokyo Round
- attendons une décision du GATT et une décision américaine en vertu de l'article 301
- transition à un nouveau régime pour les vins
- transition à un nouveau régime pour les spiritueux
- la bière n'est pas incluse dans l'accord

## **Energy**

- **secure Canadian access to USA market**
- **producers get market price**
- **GATT rules on export & import controls**
- **specific barriers on oil, electricity, uranium**

## **Automotive**

- **Canada-USA automotive tariffs phased out**
- **duty remission programs phased out**
- **Auto Pact safeguards remain intact**
- **new higher rule of origin for others**

## **Non-Traditional Elements**

- **Services**
- **temporary personnel access**
- **Financial Services**
- **Investment**



## **Énergie**

- accès garanti au marché américain
- les producteurs obtiennent le prix du marché
- règles du GATT sur les contrôles à l'exportation et à l'importation
- restrictions concernant le pétrole, l'électricité et l'uranium

## **L'industrie automobile**

- élimination graduelle des droits entre le Canada et les É.-U.
- élimination graduelle des programmes de remise de droits
- maintien intégral des sauvegardes du Pacte de l'automobile
- nouvelles règles d'origine plus élevées pour les autres

## **Éléments nouveaux**

- Services
- admission temporaire du personnel
- Services financiers
- Investissement

### **principles for future regulation**

- national treatment
- right of establishment
- right of commercial presence
- transparency of regulations

### **sectoral agreements**

- architects
- tourism
- enhanced telecom & computer services

### **temporary personnel access**

- business persons
- recognized professions
- sales and after-sales service

## **Principes concernant les nouveaux règlements**

- traitement national
- droit d'établissement
- droit de présence commerciale
- transparence des règlements

## **ententes sectorielles**

- architectes
- industrie touristique
- services de télécommunications améliorés et services informatiques

## **admission temporaire du personnel**

- gens d'affaires
- professions reconnues
- vente et service après-vente



### **Canadian commitments**

- **treat Americans alike in purchase of shares**
- **exempt bank subs. from 16% limit**

### **USA commitments**

- **open up to Canadian government securities**
- **standstill (at better than national treatment)**
- **protected under amendments to Glass-Steagall**

### **Investment**

- **grandfathered existing policies**
- **raising direct acquisition review thresholds**
- **phasing out review of indirect acquisitions**
- **no new performance requirements**

## Engagements du Canada

- accorder un traitement analogue aux Américains concernant l'achat d'actions
- soustraire les filiales de banques au plafond de 16 %

## Engagements des États-Unis

- ouverture du marché aux titres des gouvernements canadiens
- statu quo (mieux que le traitement national)
- protection en ce qui concerne les modifications au *Glass-Steagall Act*

## Investissement

- protection des politiques existantes
- relèvement des seuils d'examen des acquisitions directes
- abandon progressif des examens d'acquisitions indirectes
- aucune nouvelle prescription de résultats

## **adjusted acquisition review thresholds**

- directs phased up to \$150 M
- indirects phased out

## **Special Measures**

- cable retransmission
- "print in Canada" requirement
- postal rates differential of 1.5 cents

## **Cultural Industries Exemption**

- publishing
- film, video and sound recording
- broadcasting



## **ajustement des seuils d'examen en ce qui concerne les acquisitions**

- acquisitions directes (relèvement à 150 millions de dollars)
- acquisitions indirectes (abandon progressif)

## **Mesures spéciales**

- retransmission par câble
- prescription d'"impression au Canada"
- tarif postal différentiel de 1,5 cent

## **Exemption des industries culturelles**

- édition
- films, vidéos et enregistrements sonores
- radiodiffusion

## **Institutional Elements**

- **Canada-USA Trade Commission**
- **general dispute settlement**
- **import safeguards**
- **countervail and anti-dumping**

## **general dispute settlement**

- **binding arbitration by prior agreement**
- **GATT type panels (enhanced)**

## **import safeguards**

- **bilateral safeguard provision**
- **global safeguard provision**
- **binding dispute settlement applies**

## **Éléments institutionnels**

- Commission mixte du commerce
- mécanisme général de règlement des différends
- sauvegardes à l'importation
- mesures compensatoires et mesures antidumping

## **mécanisme général de règlement des différends**

- arbitrage obligatoire, d'un commun accord
- groupes spéciaux sur le modèle du GATT (améliorés)

## **sauvegardes à l'importation**

- disposition de sauvegarde bilatérale
- disposition de sauvegarde globale
- règlement exécutoire des différends



### **bilateral safeguard provision**

- serious injury from other's imports
- snap back to MFN tariff rate
- compensation to be provided
- only by agreement post-transition

### **global safeguard provision**

- generally exclude from Art.XIX
- unless import surges undermine effect
- preserve trend of exports with growth
- provision for compensation

### **binding dispute settlement applies**

- whether required conditions were met
- whether action was consistent
- adequacy of compensation

## **disposition de sauvegarde bilatérale**

- préjudice sérieux causé par les importations de l'autre partie
- retour au taux NPF
- compensation
- d'un commun accord après la période de transition

## **disposition de sauvegarde globale**

- exemption générale (article XIX)
- sauf si l'augmentation des importations compromet l'effet de la mesure
- protège la tendance des exportations avec croissance
- disposition de compensation

## **règlement exécutoire des différends**

- respect des conditions
- conformité de la mesure
- compensation suffisante

## **countervail and anti-dumping**

- 1) work toward new rules over 5 years
- 2) constrain changes to legislation
- 3) AD/CVD Cases in transitional period

### **1) work toward new rules over 5 years**

- define unique rules on fair trade
- define disciplines on unfair trade remedies
- failing which — whole agreement in jeopardy
- two-year extension

### **2) constrain changes to legislation**

- Canada must be specified
- notification & consultation
- binding review with declaratory power
- failing compliance — breach of agreement



## **mesures compensatoires/antidumping**

- 1) travaux en vue d'élaborer de nouvelles règles d'ici 5 ans
- 2) restrictions aux modifications législatives
- 3) affaires visant l'imposition de droits antidumping/compensatoires durant la période de transition

### **1) travaux en vue d'élaborer de nouvelles règles d'ici 5 ans**

- définition de règles uniques concernant le commerce loyal
- définition de règles concernant les recours applicables aux pratiques commerciales déloyales
- à défaut de quoi - tout l'accord est compromis
- prolongement de deux ans

### **2) restrictions aux modifications législatives**

- le Canada doit être mentionné expressément
- notification et consultation
- examen obligatoire avec pouvoir déclaratoire
- en cas de non-respect - violation de l'accord

## **binding review with declaratory power**

- full GATT rights plus
- objectives of agreement
- prior rulings of bi-national Panel

## **3) AD/CVD Cases in transitional period**

- binding review by bi-national Panel
- in accordance with Canadian/USA law
- supported by the facts of the case
- not arbitrary or capricious
- Panel may uphold or remand decision
- specified time-frames
- decision is binding on both Parties

## **in accordance with Canadian/USA law**

- statutes and legislative history
- regulations
- administrative practice
- judicial precedent

## **examen obligatoire avec pouvoir déclaratoire**

- tous les droits du GATT plus d'autres
- objectifs de l'accord
- décisions préalables d'un groupe binational

### **3) affaires visant l'imposition de droits antidumping/compensatoires durant la période de transition**

- examen obligatoire par un groupe binational spécial
- conformément aux lois canadiennes et américaines
- basé sur les faits en l'espèce
- ni arbitraire ni capricieux
- le groupe spécial peut maintenir ou renverser une décision
- délais précis
- décision exécutoire pour les deux parties

### **conformément aux lois canadiennes et américaines**

- lois et antécédents législatifs
- règlements
- pratiques administratives
- précédents judiciaires









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief  
Negotiator, Trade Negotiations Office.

M. Gordon Ritchie, Ambassadeur et sous-négociateur en  
chef, Bureau des négociations commerciales.





Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

# Affaires étrangères

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, December 1, 1987

Le mardi 1<sup>er</sup> décembre 1987

Issue No. 9

Fascicule n° 9

Second Proceedings on:

Deuxième fascicule concernant:

The examination of a Free Trade Agreement  
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-échange  
entre le Canada et les États-Unis



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	*Murray (or Doody)
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	Stollery
*MacEachen (or Frith)	van Roggen

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Doyle substituted for that of the Honourable Senator Muir (November 18, 1987).

The name of the Honourable Senator Bazin substituted for that of the Honourable Senator Asselin (November 19, 1987).

The name of the Honourable Senator Simard was added to the list of Senators serving on the Committee (November 24, 1987).

The name of the Honourable Senator Muir substituted for that of the Honourable Senator Doyle (November 27, 1987).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	*Murray (ou Doody)
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	Stollery
*MacEachen (ou Frith)	van Roggen

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Doyle substitué à celui de l'honorable sénateur Muir (le 18 novembre 1987)

Le nom de l'honorable sénateur Bazin substitué à celui de l'honorable sénateur Asselin (le 19 novembre 1987)

Le nom de l'honorable sénateur Simard fut ajouté à la liste des membres du Comité (le 24 novembre 1987)

Le nom de l'honorable sénateur Muir substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle (le 27 novembre 1987)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to; and

That the Committee present its report no later than March 29, 1988.

After debate and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 1, 1987  
(36)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:06 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bazin, De Bané, Grafstein, LeBlanc (*Beauséjour*), Macquarrie, Stollery and van Roggen. (7)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Doyle, Hays, Kelly, Robertson, Rossiter and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn; Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

## Witnesses:

## From the Trade Negotiations Office:

Mr. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief Negotiator;

Mrs. Patricia Smith, Senior Analyst.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

Ambassador Ritchie made a statement and with Mrs. Smith answered questions.

At 6:08 o'clock p.m. the Committee adjourned to 7:00 o'clock p.m., this day.

## EVENING SITTING

(37)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 7:05 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Stollery and van Roggen. (2)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Doyle, Robertson, Rossiter and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (4)

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

## Witness:

Mr. Murray G. Smith, Director, International Economics Program, Institute for Research on Public Policy.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 1<sup>er</sup> DÉCEMBRE 1987  
(36)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 06 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bazin, De Bané, Grafstein, LeBlanc (*Beauséjour*), Macquarrie, Stollery et van Roggen. (7)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Hays, Kelly, Robertson, Rossiter et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

*Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M. Peter Dobell, directeur et M<sup>me</sup> Carol Seaborn. M. Michel Dupuy, adjoint au leader de l'opposition au Sénat.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

## Du Bureau des négociations commerciales:

M. Gordon Ritchie, ambassadeur et sous-négociateur en chef;

M<sup>me</sup> Patricia Smith, analyste principale.

Le Comité reprend l'étude des éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987, ainsi que des textes qui ont été approuvés par la suite.

L'ambassadeur Ritchie fait une déclaration et, aidé de M<sup>me</sup> Smith, répond aux questions.

À 18 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 19 heures.

## SÉANCE DU SOIR

(37)

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 19 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Stollery et van Roggen. (2)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Robertson, Rossiter et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (4)

*Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M. Peter Dobell, directeur et M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoin:

M. Murray G. Smith, directeur, programme sur l'économie internationale, Institut de recherches politiques.

Le Comité reprend l'étude des éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au

the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

Mr. Smith made a statement and answered questions.

At 8:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

Sénat le 6 octobre 1987, ainsi que des textes qui ont été approuvés par la suite.

M. Smith fait une déclaration et répond aux questions.

À 20 h 30 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 1, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to consider the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

**Senator George van Roggen** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are continuing our examination of the proposed Canada-U.S. Free Trade Agreement. I will personally welcome several new members of the committee who were recently appointed, and one or two substitutes from the Conservative side. Welcome to you all. Two weeks ago today we had before us Ambassador Gordon Ritchie, and we did not conclude our questions of him even though we went through afternoon and evening sessions with him. At that time we invited him to come back. Other witnesses we agreed to have, if he was not able to come today, were people we had commissioned to do a study on the typical free trade agreements existing in the world, in Europe and Australia and New Zealand, as examples, and where they are similar to this agreement or are technically different.

We have Mr. Murray Smith and Mr. Frank Stone doing that work. They were scheduled to come before the committee last week, but as a result of the Senate's not sitting last week we put them over until this evening's session. However, only one of them, Mr. Smith, is able to come this evening, and I will introduce him and outline his credentials this evening.

Two weeks ago I introduced Ambassador Ritchie to the committee, and I thought for the transcript of these proceedings, and for the benefit of those people who will not have read the transcript of proceedings of two weeks ago, I would just repeat Mr. Ritchie's credentials.

Mr. Ritchie was appointed ambassador in April of 1986 and at the same time was appointed deputy chief negotiator in the trade negotiations with the United States. Ambassador Ritchie was born in New Brunswick. He studied economics at Carleton University and Harvard Business School. During a long and distinguished career with the public service he has been Deputy Secretary of the Ministry of State for Economic Development, Associate Deputy Minister of the Department of Regional Economic Expansion, and Federal Economic Development Co-ordinator for Ontario. He has also served on the boards of directors of Canadair, de Havilland, the Federal Business Development Bank and the Export Development Corporation.

Further to that, as those of you will see later when you get your copy of the *Ottawa Citizen*, on page A9 there is a large headline, "Top Public Servant Outlasts his Masters." While I have not read the article yet, I gather that the thrust of it is that the quiet Mr. Ritchie has really now put Mr. Simon Reisman in his shadow. We as politicians are all aware of how infallible the press is. I don't read that to embarrass our wit-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 1<sup>er</sup> décembre 1987

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

**Le sénateur George van Roggen** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude du projet d'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Je souhaite personnellement la bienvenue à plusieurs nouveaux membres du comité qui ont été nommés récemment ainsi qu'à un ou deux remplaçants du côté des conservateurs. Bienvenue à tous. Il y a deux semaines de cela aujourd'hui, nous avons accueilli l'ambassadeur Gordon Ritchie. Malheureusement, nous n'avions pas terminé de lui poser toutes les questions que nous avions en tête même si nous avons passé l'après-midi et la soirée avec lui. Nous l'avons donc invité à revenir nous voir. Les autres témoins que nous avons convenu d'accueillir, au cas où l'ambassadeur n'aurait pu se présenter aujourd'hui, étaient des gens que nous avons nommé pour effectuer une étude sur les cas types de libre-échange qui existent actuellement dans le monde, en Europe, en Australie et en Nouvelle-Zélande par exemple, et établir les similitudes ou les différences techniques avec le présent accord.

MM. Murray Smith et Frank Stone avaient été chargé de ce travail. Ils devaient se présenter devant le comité la semaine dernière, mais puisque le sénat n'a pas siégé la semaine dernière, la rencontre a été remise à ce soir. Toutefois, seul M. Smith est parmi nous et je vous le présenterai un peu plus tard avec ses lettres de créances.

Il y a deux semaines, j'ai présenté l'ambassadeur Ritchie au comité, mais je crois qu'aux fins du compte rendu de la présente réunion de même qu'à l'intention des personnes qui n'ont pas lu le compte rendu d'il y a deux semaines, je répéterai donc les titres de M. Ritchie. Il a été nommé ambassadeur en avril 1986 et, en même temps, adjoint du négociateur en chef pour les négociations de l'accord avec les États-Unis.

L'ambassadeur Ritchie est né au Nouveau-Brunswick. Il a étudié les sciences économiques à l'université de Carleton et au Harvard Business School. Au cours de sa longue et distinguée carrière dans la fonction publique, il a été secrétaire adjoint au ministère d'état pour le développement économique, sous-ministre associé au ministère de l'Expansion économique régionale et coordonnateur fédéral du développement économique pour l'Ontario. Il a également siégé aux conseils d'administration suivants: Canadair, de Havilland, Banque fédérale de développement et Société pour l'expansion des exportations.

De plus, comme certains de vous le verront plus tard à la lecture du *Ottawa Citizen*, il y a cette manchette importante en page A9 «Un haut fonctionnaire survit à ses patrons». Même si je n'ai pas encore lu l'article, je crois qu'il laisse entendre que M. Ritchie, dont le rôle était jusqu'à maintenant effacé, supplante maintenant M. Reisman sur la scène des négociations. Nous les politiciens savons jusqu'à quel point la presse est



[Text]

ness but simply to say that that is the state of play at the moment according to the *Citizen*.

We are very grateful to Ambassador Ritchie for coming here this afternoon, breaking off the very, very important negotiations he has been carrying on with Mr. Murphy these last several days, including today, to be with us this afternoon. That is something we are certainly grateful to him for.

We are going to continue with questioning today, Ambassador Ritchie having made a very full presentation two weeks ago. I did think that before going to renewed questioning—and I will start my list afresh—I might ask him if he would spend five or ten minutes to bring us up to date relative to the events of the last two weeks. Then we will go to members of the committee for questions. Senator Macquarrie, do you have a point?

**Senator Macquarrie:** Mr. Chairman, I appreciate your extended biographical note on our distinguished witness. I want to say that I agree with it, and I could agree with many more exalting statements. It should be said, and I as a grandfather am inclined to talk about inherited things, that he must have learned a great deal from his father, who was one of the best members we had in the External Affairs Department. The only flaw I ever saw in the father was that he never admitted that Prince Edward Island potatoes were a good deal better than New Brunswick potatoes. He diplomatically argued the opposite, which showed that he could argue a very poor case.

**The Chairman:** Ambassador Ritchie, please proceed.

**Mr. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief Negotiator, Trade Negotiations Office:** Thank you very much for your kind introduction on this occasion, which may very well be my last appearance anywhere as a public servant after that headline and those comments. I hasten to say, as I hope some around this table would attest, that I have not outlasted my political masters by leading to their early demise but by being keenly appreciative of the role of the parliamentary process and the cabinet process, which is why it is my pleasure to be here again with you this afternoon. I explained to my colleague, Ambassador Murphy, that I was going to be meeting with this Senate committee this afternoon, and he needed no further explanation to understand that business was pressing and my presence was required.

Since we last met we have had two sessions with the Americans in an attempt to complete the text. This is not a re-opening of negotiations—at least not insofar as Canada is concerned—but rather an attempt to confirm interpretations of the agreement reached on October 4. We met in Washington all day Friday, November 20. Then we had a break to permit the celebration of American Thanksgiving, which as you know is a very important holiday to our friends down south—one of their cultural traditions we will no doubt not feel obliged to adopt in this country—and we resumed talks this afternoon

[Traduction]

infaillible. Je ne lis pas cela pour gêner notre témoin, mais uniquement pour dire que, selon le *Citizen*, les choses en sont là pour le moment.

Nous remercions sincèrement l'ambassadeur Ritchie d'être venu ici cet après-midi, interrompant ainsi les très, très importantes négociations qu'il effectue avec M. Murphy depuis plusieurs jours, y compris aujourd'hui. Nous lui en sommes très reconnaissants.

M. l'ambassadeur Ritchie ayant fait une présentation complète il y a deux semaines, nous poursuivrons aujourd'hui avec nos questions. J'ai pensé, avant de reprendre les questions — et je reprendrai ma liste à partir du début — lui demander s'il accepterait de consacrer cinq ou dix minutes pour faire une mise à jour des événements qui se sont déroulés au cours des deux dernières semaines. Nous donnerons ensuite la parole aux membres. Sénateur Macquarrie, avez-vous une question à poser?

**Le sénateur Macquarrie:** M. le président, j'apprécie la biographie que vous venez de faire de notre distingué témoin. Je tiens à préciser que je suis tout à fait d'accord avec ces déclarations et que je pourrais acquiescer avec de nombreux autres énoncés exaltants. Il importerait quand même de souligner, et moi en tant que grand père suis enclin à parler d'antécédents familiaux, qu'il a certainement appris beaucoup de son père, qui a été un des meilleurs fonctionnaires aux Affaires extérieures. La seule faille que je n'ai jamais pu déceler chez le père est qu'il n'a jamais admis que les pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard étaient bien meilleures que celles du Nouveau-Brunswick. Il soutenait diplomatiquement le contraire, preuve qu'il pouvait même défendre une cause perdue d'avance.

**Le président:** Vous pouvez procéder M. l'ambassadeur Ritchie.

**M. Gordon Ritchie, ambassadeur et négociateur en chef adjoint, Bureau des négociations commerciales:** Je vous remercie beaucoup pour votre introduction dans ce qui pourrait très bien être ma dernière apparition où que ce soit en tant que fonctionnaire après la manchette du journal et les commentaires qui ont suivi. Je m'empresse de dire, et j'espère que certaines des personnes réunies autour de cette table en attesteront, que j'ai survécu à mes patrons politiques, non pas en provoquant leur démission prématurée, mais en appréciant vivement le rôle du processus parlementaire et celui du cabinet; c'est pourquoi je suis fier d'être encore ici avec vous cet après-midi. J'ai expliqué à mon collègue, l'ambassadeur Murphy, que je devais rencontrer ce comité sénatorial cet après-midi et il n'a pas fallu d'autres explications pour comprendre que l'affaire était urgente et que ma présence était requise.

Depuis notre dernière rencontre, nous avons eu deux séances avec les américains pour tenter de finaliser le texte. Il ne s'agit pas d'une ré-ouverture des négociations, du moins pas en ce qui concerne le Canada, mais plutôt d'une tentative visant à confirmer les interprétations de l'accord de libre-échange intervenu le 4 octobre. Nous nous sommes rencontrés à Washington toute la journée de vendredi, le 20 novembre. Nous avons ensuite ajourné pour permettre aux américains de célébrer le Thanksgiving, qui comme vous le savez est une fête très importante pour eux — une de leur tradition culturelle que notre



## [Text]

and the discussions are likely to run into tomorrow. Indeed, they are going on right at this moment as Ambassador Reisman and Ambassador Murphy are continuing these discussions. We should by tomorrow afternoon know exactly where we stand and be able to take stalk as to whether it is now necessary to escalate the matter to the political level for final resolution of those few outstanding issues.

As I indicated to honourable senators at our last meeting, the agreement reached on October 4 is an agreement that the Canadian government is quite happy with and Canada is not proposing any changes in substance in the final text which would differ from that agreement. It has, however, been widely reported in the media that on at least two important counts the United States is seeking some broadening of the scope of the arrangement, both in the area of automotive trade and in the area of marine transportation. All I can say to you at this time is that, yes, indeed, some proposals have been made to us in those areas, with the prefatory comment that the Americans believe that their proposals will be clearly in the interests of both countries. We are going to examine those very closely and review them with cabinet to see whether there is indeed any basis in those areas for finding sufficient additional advantage to Canada to persuade us to modify what, in the view of the government, is an agreement by which we are prepared to stand.

I had very much hoped that by today we would in fact be talking about a text. We are very close to a final text, but as a number of senators are aware it often is those last little outstanding items—sometimes not so little—which are the areas of greatest difficulty to resolve. If they were not difficult they wouldn't be the last outstanding items.

So that, Mr. Chairman, is where we are. I have really nothing to add to my very long introductory statement of two weeks ago, and I would be delighted to entertain any questions or indeed any comments or observations that any of your committee wish to venture.

**The Chairman:** Senator Stewart.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Thank you, Mr. Chairman. You were kind enough at the last meeting to give me the first opportunity to ask questions. If there is anyone else who would like to go on first, I would be more than ready to give way.

**The Chairman:** Yours is the only name on my list at this moment.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I will see if I can't stir up some other questioners, then. Mr. Chairman, I wanted to ask questions concerning three specific areas. I would like to ask the ambassador how he anticipates that this agreement, if carried into effect, would affect the dairy industry. I have in mind, of course, the dairy industry in the maritime provinces, most particularly Nova Scotia. I am not talking about marketing boards or controls on supply, but the importation of milk and milk products. What is anticipated?

## [Traduction]

pays ne se sentira sans aucun doute pas obligé d'adopter —. Nous avons repris les discussions cet après-midi et elles se poursuivront certainement jusqu'à demain. En effet, elles sont en cours au moment où je vous parle entre l'ambassadeur Reisman et l'ambassadeur Murphy. Demain après midi, nous saurons certainement à quoi nous en tenir et nous serons en mesure d'établir s'il est maintenant nécessaire de porter l'affaire au niveau politique pour le règlement final des quelques questions d'ordre particulier.

Comme je l'ai mentionné aux honorables sénateurs au cours de notre dernière rencontre, l'accord intervenu le 4 octobre en est un dont le gouvernement canadien est très satisfait et le Canada ne propose aucun changement de fond dans le texte final qui pourrait modifier l'entente. Toutefois, les médias ont largement commenté le fait que sur au moins deux points importants, les États-Unis tentent d'élargir la portée de l'entente, tant dans le domaine du commerce automobile que dans celui du transport maritime. Tout ce que je peux vous dire pour l'instant est que, oui, en effet, certaines propositions nous ont été faites dans ces domaines avec le commentaire initial que les américains croient que leurs propositions serviront clairement les intérêts des deux pays. Nous allons donc les étudier de près et les analyser avec le cabinet pour voir s'il y aurait effectivement des avantages additionnels et suffisants pour nous convaincre de modifier ce qui, aux yeux du gouvernement, est un accord que nous sommes prêts à entériner.

J'avais vraiment espéré que nous aurions pu, aujourd'hui, parler d'un texte. Nous étions très près d'un texte final, mais, comme bon nombre de sénateurs le savent, c'est souvent les derniers petits articles en suspens — qui parfois ne sont pas si petits que ça — qui posent le plus de problèmes. S'ils n'étaient pas difficile à résoudre, ils ne seraient justement pas les derniers articles en suspens.

Voilà, M. le président, où nous en sommes. Je n'ai vraiment rien d'autre à ajouter à mon très long préambule d'il y a deux semaines et je suis tout à fait disposé à recevoir toutes questions, commentaires ou observations que pourrait soumettre votre comité.

**Le président:** Sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Merci M. le président. Lors de la dernière séance, vous avez eu la gentillesse de me donner la parole en premier lieu. S'il y avait quelqu'un d'autre qui aimerait prendre la parole en premier, je lui céderais volontiers ma place.

**Le président:** Il n'y a que votre nom sur ma liste pour l'instant.

**Le sénateur Stewart:** Dans ce cas, M. le président, je vais voir si je ne pourrais pas provoquer d'autres questions. Je voulais poser des questions dans trois domaines particuliers. J'aimerais demander à M. l'ambassadeur de nous dire comment il entrevoit la façon dont cette entente, si elle est conclue, influera sur l'industrie laitière. Je pense, bien sûr, à l'industrie laitière dans les maritimes et plus particulièrement en Nouvelle-Écosse. Prenez le lait par exemple. Je ne parle pas des offices de mise en marché ou des contrôles sur l'approvisionnement.

[Text]

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, with respect to the dairy industry, we have retained fully intact, as the honourable senator indicated, the supply management regime, including the import controls associated with that supply management regime. What that means is that the volume of milk and milk products that can enter this country in the form of commodities on the control list is specifically quantitatively limited, and that limitation remains in effect.

There is, I should note, considerable public discussion about the possible desirability of adding certain other items to that control list. That is a decision that would be for the government to take, but no decision has been taken at this time.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** So you are saying that the position of dairy farmers will not be altered in any way whatsoever that you can see by the agreement?

**Mr. Ritchie:** I believe that is right. I find it hard to see any way in which it would be altered in that the flow of imports would continue to be quantitatively restricted to the very small amount that is now permitted. In the event that other milk products would create a difficulty, we would, of course, retain the capacity to impose restrictions on those other commodities if there were the threat that that would undermine our supply management regime. Meanwhile, however, sir, the tariffs, which have not been the principal instrument of protection in this area, would, of course, be phased out over the period of the agreement.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Would the same apply with regard to broiler chickens and eggs?

**Mr. Ritchie:** Yes, Mr. Chairman. With respect to turkeys, chickens and eggs in all their different forms, there are precise quantitative limits which have been established, based on the last five-year average. As I recall the numbers, and I don't have them right at hand, they are of the order of 7 1/2 per cent for turkeys, 3 1/2 per cent for chickens, and very small proportions with respect to eggs in their different forms, fractions of 1 per cent or a bit above 1 per cent in one case.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** The next question, Mr. Chairman, relates to beverages.

**The Chairman:** Just before you go to that, Senator Stewart, could I intervene for a moment on a point of clarification with respect to your first two questions? When you speak of the control list you are speaking of an existing control list whereby we put a quota on the import into Canada of these dairy products, a control list that pre-dates the negotiation of this agreement.

**Mr. Ritchie:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** And that is carried forward into this agreement in the same percentages or numbers.

**Mr. Ritchie:** Yes.

**The Chairman:** Thank you.

[Traduction]

ment, mais de l'importation du lait et de produit laitiers. Qu'y-a-t-il de prévu?

**M. Ritchie:** Monsieur le président, en ce qui concerne l'industrie laitière, nous avons conservé intégralement intact, comme l'a mentionné l'honorable sénateur, le programme de gestion des stocks, y compris les contrôles à l'importation associés au programme de gestion des stocks. Cela veut dire que les volumes de lait et de produits laitiers qui peuvent entrer dans ce pays sous forme de produits marchands sur la liste de contrôle sont quantitativement limités de façon précise, et que cette restriction demeure en vigueur.

Il y a, je crois, beaucoup de discussions dans le public sur l'avantage possible d'ajouter certains autres articles à la liste de contrôle. Ce genre de décision reviendrait au gouvernement, mais aucune décision n'a été prise jusqu'à maintenant.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Ainsi, vous dites que la position des producteurs laitiers ne sera modifiée en aucune manière par l'accord.

**M. Ritchie:** C'est exact. J'aurais du mal à imaginer de quelle façon cela pourrait être modifié en ce sens que le débit des importations continuera d'être quantitativement restreint à la toute petite quantité actuellement permise. Dans le cas où d'autres produits laitiers créeraient des difficultés, nous conserverions, bien sûr, la capacité d'imposer des restrictions sur ces autres produits marchands s'il y avait menace que cela saperait notre programme de gestion des stocks. Toutefois, monsieur, les tarifs qui n'ont pas été le principal instrument de protection dans ce secteur seraient, évidemment, éliminés progressivement pendant la période de l'accord.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Le même scénario s'appliquerait-il aux poulets à griller et aux œufs?

**M. Ritchie:** Oui, monsieur le président en ce qui concerne la dinde, le poulet et les œufs sous toutes leurs formes, des limites quantitatives précises qui ont été fixées, sur une moyenne établie d'après les cinq dernières années. Si je me souviens des chiffres, je ne les ai pas à portée de la main, c'est de l'ordre de 7 1/2 p. 100 pour la dinde, 3 1/2 p. 100 pour le poulet et un très faible pourcentage pour les œufs sous leurs diverses formes—des fractions de 1 p. 100 ou un peu plus de 1 p. 100 dans un cas.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** La prochaine question, monsieur le président, se rapporte aux boissons.

**Le président:** Avant que vous ne posiez votre question, sénateur Stewart, pourrais-je intervenir un moment afin d'apporter une précision à vos deux premières questions? Quand vous parlez de la liste de contrôle, vous parlez d'une liste réelle de contrôle par laquelle nous mettons un contingent sur l'importation de ces produits laitiers au Canada, liste qui date d'avant le début des négociations de l'entente.

**M. Ritchie:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Et l'entente est reportée dans le présent accord dans les mêmes proportions.

**M. Ritchie:** Oui.

**Le président:** Merci.



[Text]

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Wine prices are to be exposed to the salutary effect of market forces in North America, and presumably this is something that people who drink wines applaud, provided, of course, they are not also grape growers. However, the same kind of healthy respect for competition does not appear to have been applied to ales and beer. Why this discrimination in favour of the people who drink wine and against the people who drink ales and beer?

**Mr. Ritchie:** That is a very good question, Mr. Chairman. With respect to wines it is accurate that over a period of some years Canadian wines will be increasingly exposed to American competition, although there will remain some protection under certain circumstances even after that period is finished.

Beer and ales are explicitly exempted from the provisions of this agreement, both the protections and the sanctions of this agreement. To put it bluntly, that was a political decision taken on the basis, as I understand it, that through domestic policies, particularly of provincial governments, we had so fragmented the brewing industry in this country as to make competition virtually impossible, and unless and until such a time as we could get our own house in order in that area the consequences of removal of barriers to the United States would have been very drastic indeed. But it was essentially a call made by the government on the basis of the consequent high risk of employment, particularly, I might say, in those provinces in which the brewing industry constitutes a very major employer and a very much needed employer, including Newfoundland, Nova Scotia and New Brunswick.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** So you are saying that the consequences for grape growers were not regarded as sufficiently serious to have them put on the exclusion list in contrast to the consequences for the beer and ale industry.

**Mr. Ritchie:** I believe I said, Mr. Chairman, that it was a political decision. There were obviously other factors that entered into it. The Americans, for example, were not pressing nearly so hard on beer as they were on wines, for reasons to do with the structure of their own market. Secondly, the international pressures were not so intensive on beer as they were on wines. Therefore, since on the one hand the United States was not pressing nearly so hard and, on the other hand, because of certain of the regional employment implications, the government decided to reach an agreement which excluded beer and ale from its provisions.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** You suggest that there was a list of considerations. You have mentioned two. Would it be fair to say that the beer and ale industry was a much more effective lobby?

**Mr. Ritchie:** Well, I guess the proof is in the pudding, sir.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** That's a good answer. That is all I wanted to ask for now, Mr. Chairman.

[Traduction]

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Le prix du vin sera soumis aux effets salutaires des forces du marché en Amérique du Nord et on peut supposer qu'il s'agit là de quelque chose que les buveurs de vin approuvent dans la mesure où ils ne sont pas, bien sûr, des viticulteurs. Toutefois, le même genre de respect pour la concurrence ne semble pas avoir été appliqué aux divers types de bière. Pourquoi y a-t-il une discrimination entre les gens qui boivent du vin et ceux qui boivent de la bière?

**M. Ritchie:** C'est une excellente question, monsieur le président. En ce qui concerne les vins, il est exact que pendant un certain nombre d'années, les vins canadiens seront de plus en plus exposés à la concurrence américaine, bien qu'il y aura encore une forme de protection dans certaines circonstances même après la fin de la période.

Les bières sont explicitement exclues des dispositions de cet accord, autant les protections que les sanctions. Cela a été, pour parler carrément, une décision politique prise sur la base, si j'ai bien compris, que par l'intermédiaire des politiques domestiques, particulièrement celles des gouvernements provinciaux, nous avions tellement fragmenté l'industrie brassicole dans ce pays que la concurrence était pratiquement impossible, et à moins et jusqu'au moment où nous aurons remis de l'ordre au Canada dans ce secteur, les conséquences de l'enlèvement de ces barrières vers les États-Unis auraient été extrêmement graves. Mais il s'agissait essentiellement d'un appel lancé par le gouvernement sur les risques élevés de pertes d'emploi, particulièrement, je dirais, dans les provinces où l'industrie brassicole constitue une source d'emploi importante et essentielle, notamment Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Êtes-vous en train de nous dire que les conséquences pour les viticulteurs, comparées à celles pour l'industrie brassicole, n'ont pas été considérées comme étant suffisamment graves pour qu'ils soient portés sur la liste d'exclusion?

**M. Ritchie:** Je crois avoir dit, monsieur le président, qu'il s'agissait d'une décision politique. D'autres facteurs ont évidemment été pris en compte. Les américains, par exemple, n'insistait pas autant sur la bière que sur le vin, pour des raisons qui ont à voir avec la structure de leur propre marché. Deuxièmement, les pressions internationales n'étaient pas aussi fortes sur la bière que sur le vin. Par conséquent, puisque d'une part les États-Unis ne mettaient pas plus de pression qu'il n'en faut et que d'autre part il fallait tenir compte de certaines implications régionales d'emploi, le gouvernement a décidé d'en venir à un accord qui excluait les bières des dispositions.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Vous laissez entendre qu'il y avait une liste de considérations. Vous en avez mentionné deux. Serait-il juste de dire que l'industrie brassicole a été un lobby beaucoup plus puissant?

**M. Ritchie:** Je crois, monsieur, que la qualité se reconnaîtra à l'usage.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Voilà une bonne réponse, c'est tout ce que je voulais savoir pour l'instant, monsieur le président.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, Senator Stewart. Senator LeBlanc.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Mr. Chairman, I have been reading with interest some of the issues in the area of fisheries. One can say that other than energy costs because of climate, the production of eggs, milk and a number of other dairy products is relatively the same between the two countries. However, we now have a scenario where because of overfishing the Americans are chasing too few fish whereas Canadians are catching fish at a lower cost thanks to our conservation practices. I don't know how this can be reflected in a treaty. I would be curious to know how Ambassador Ritchie explains to his counterpart that they cannot really protest against the entrance of what they call cheap Canadian fish. It is not cheap. It is cheaper than theirs because we have taken better care of our stocks. We have allowed our fish stocks to replenish.

How does the treaty protect Canadian fishermen for having practised good conservation methods and not be harassed by repeated threats of countervail?

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, the American action to which Senator LeBlanc makes reference is, in my judgment, exactly as he describes. It is an entirely unwarranted action based upon the desire to provide unjustified protection for an American industry that is now obliged to live with the consequences of its poor resource management. It is obviously quite unacceptable for the failure on their part to be exported to Canada in the form of restrictions on the import of our fish. It is unacceptable under the present trading regime, and it clearly would be unacceptable under the free trade arrangement.

The comprehensive trade agreement between the two countries does have provisions in respect of export and import controls. It takes the provisions of the GATT and it refines and enhances them somewhat and it attaches to them the more efficient disciplines of the trade agreement. It would be my understanding that in the event such a measure were to be maintained by the Americans, or introduced and maintained following entry into force of this agreement, it would be something on which we would have a very immediate and direct claim to redress.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** But redress under the arbitration mechanisms or redress at the political level?

**Mr. Ritchie:** The dispute settlement provisions of the agreement are formally binding only in certain cases. They are binding in the case of countervail and anti-dumping and import safeguards. In other instances they are binding only where it is agreed by both parties they shall be binding in advance. I would not anticipate this would be a case where the Americans would be in a hurry to agree to binding arbitration. Therefore it would be the normal dispute settlement provisions which would essentially provide for consultation and negotiation. Failing that, and failing political accommodation, a panel of

[Traduction]

**Le président:** Merci, sénateur Stewart. Sénateur LeBlanc.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Monsieur le président, j'ai lu avec intérêt certaines des questions se rapportant au secteur des pêcheries. Même si l'on peut invoquer les coûts d'énergie à cause du climat, la production des œufs, du lait et d'un certain nombre d'autres produits laitiers est relativement la même dans les deux pays. Toutefois, nous sommes devant une situation où en raison d'une surexploitation, les américains ramènent des filets presque vides tandis que les canadiens pêchent à des coûts moindres à cause de nos pratiques de conservation. Je ne vois pas comment cela pourrait se refléter dans un traité. Je serais curieux de savoir comment l'ambassadeur Ritchie s'y prendra pour expliquer à son vis-à-vis que les américains ne pourront pas réellement protester contre l'entrée chez eux de ce qu'ils appellent le poisson canadien bon marché. Il n'est pas bon marché. Il coûte moins cher que le leur parce que nous avons pris meilleur soin de nos stocks. Nous leur avons permis de se reconstituer.

De quelle manière le traité protège-t-il en fait les pêcheurs canadiens pour avoir pratiqué de bonnes méthodes de conservation et sans les pénaliser par des menaces répétées de rétorsion?

**M. Ritchie:** Monsieur le président, les mesures américaines auxquelles le sénateur LeBlanc fait référence sont, selon moi, tout à fait exactes et constituent une mesure tout à fait injustifiée qui repose sur le désir de fournir une protection non justifiée à une industrie américaine qui est maintenant obligée de vivre avec les conséquences d'une piètre gestion de ses ressources. Il est évidemment tout à fait inacceptable que cet échec de leur part soit exporté au Canada sous la forme de restrictions sur l'importation de notre poisson. C'est inacceptable dans le cadre du présent régime commercial et le serait tout autant dans celui d'un accord de libre-échange.

L'accord commercial détaillé entre nos deux pays comprend des dispositions sur les contrôles d'exportation et d'importation. L'accord s'inspire des dispositions du GATT et les modifie et les améliore en y greffant la structure plus efficace de l'accord commercial. Selon moi, si une telle mesure était maintenue par les américains, ou encore instaurée et maintenue suite à l'entrée en vigueur de l'accord, ce serait certainement un aspect pour lequel nous ferions des revendications directes et immédiates de redressement.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** S'agirait-il d'un redressement par le biais des mécanismes d'arbitrage ou au niveau politique?

**M. Ritchie:** Les dispositions de règlement de litige dans le cadre de l'accord ne sont exécutoires que dans certains cas seulement. Elles sont exécutoires dans les cas de sauvegarde à l'importation et d'antidumping. Dans d'autres cas, elles ne sont exécutoires que si les deux parties ont convenu à l'avance qu'elles seraient exécutoires. Je ne crois pas que dans ce genre de cas les américains soient pressés d'accepter un arbitrage exécutoire. Par conséquent, le règlement reposerait sur les dispositions courantes de règlement de litige par consultation et négociation. Dans le cas où ces mesures ne permettraient pas



[Text]

experts would be struck from a roster of experts, and that panel would make its recommendation.

That recommendation would hopefully have a very substantial persuasive effect on both sides but would not formally be binding any more than a recommendation of a GATT panel on the same issue in our favour would be formally binding. It would, we believe, be a somewhat faster process and it would not be possible for the Americans to block the adoption of such a panel finding as it would be possible for them under the GATT. With that being said, it is not a binding ruling that would be emerging.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** You lost me a few paragraphs back, but perhaps my question could be simplified and I hope the answer will match the question. There is no doubt there is a difference in philosophy in fisheries management. When the Virginia fleet ruins its own fishing stocks and moves off New England, that is what I call the "oil well mentality". You empty one and you dig another. The problem with fish is that they move, and the absence of fish in one area can be reflected in another one. So you really have a difference in philosophy which is not quantifiable like the cost of milk, the cost of eggs, et cetera. Where in this type of relationship can Canada appeal in order to put an end to the aggravations of countervailing threats which are really issues of management and not issues of normal trade?

**Mr. Ritchie:** Where can Canada appeal now?

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Under this agreement? Who arbitrates basic management philosophy of fish stocks?

**Mr. Ritchie:** Well, first, we would retain all our present rights but in addition we would have the vehicle of this agreement. Secondly, I would find it difficult to understand how the Americans could justify, on grounds of conservation, measures which restrict the importation of fish. You can restrict exports on conservation grounds but it escapes me how you can legitimately restrict imports. The argument, of course, could be made that they are dealing with a common property resource, but, as the honourable senator knows far better than I, in this case Canada could make a very significant argument that, while there is an element of common property resource and there is an element of the movement of fish, we in fact have adopted better practices than the United States have.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Well, this conversation could go on, but just one last question. The issue is much less one of the Americans preventing exports or imports; it is accusing us of dumping by putting "low-price fish" in their market, because our fish costs less to catch and to process as a result of our conservation measures. That is where I don't see that your mechanism is going to work.

[Traduction]

d'arriver à un règlement, un comité d'experts serait formé à partir d'une liste d'experts et ce comité ferait ses recommandations.

La recommandation aurait souhaitons-le un effet persuasif substantiel sur les deux parties, mais ne serait pas plus officiellement exécutoire qu'une recommandation d'un comité du GATT en notre faveur sur la même question. Cela constituerait, je crois, un procédé un peu plus rapide et il ne serait pas possible pour les américains de bloquer l'adoption d'une telle recommandation du comité comme cela serait possible dans le cadre du GATT. Cela étant dit, on ne ferait pas face à une ordonnance exécutoire.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Vous m'avez perdu en chemin, mais ma question aurait pu être plus simple. J'espère que la réponse y est assortie. C'est sûr qu'il y a une différence de philosophie dans la gestion des pêcheries, alors que la flotte de Virginie ruine ses propres stocks halieutiques et se déplace au large de la Nouvelle-Angleterre. C'est ce que j'appelle «la mentalité du puits de pétrole». Vous épuisez un puits et vous en creusez un autre. Avec les poissons, le problème est qu'ils se déplacent, et que l'absence de poissons dans un endroit peut se refléter dans un autre. Il y a donc une différence de philosophie qui n'est pas quantifiable comme le coût du lait, le coût des œufs, etc. Dans ce type de relation, à qui le Canada peut-il faire appel pour mettre fin aux aggravations et aux menaces de compensation qui sont réellement des questions de gestion et non de questions de commerce courant?

**M. Ritchie:** Où le Canada peut-il en appeler?

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Dans le cadre de cet accord? Qui essentiellement arbitre la philosophie de gestion des stocks halieutiques?

**M. Ritchie:** Bon, d'abord, nous conserverions tous nos droits actuels, mais nous détiendrions en plus les rennes de cette entente. Deuxièmement, j'aurais de la difficulté à comprendre comment les américains pourraient justifier sur des bases de conservation, des mesures qui restreindraient l'importation du poisson. Vous pouvez restreindre l'exportation sur des bases de conservation, mais je ne saisis pas comment vous pourriez légitimement restreindre les importations. On pourrait bien sûr invoquer l'argument qu'il s'agit de ressources en propriété commune mais, comme l'honorable sénateur le sait bien mieux que moi, dans ce cas le Canada pourrait soulever l'argument très important que compte tenu de l'élément de ressources en propriété commune et du fait du déplacement des poissons, le Canada a adopté de meilleures pratiques d'exploitation que les États-Unis.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Nous pourrions poursuivre cette conversation, mais j'aimerais poser une dernière question. L'affaire est beaucoup moins un fait de prévention d'exportation ou d'importation de la part des américains; nous sommes accusé de faire du dumping en vendant du poisson «bon marché» chez eux, parce que la pêche et le traitement de notre poisson coûte moins cher grâce à nos mesures de conservation. C'est là où je ne vois pas comment votre mécanisme pourra fonctionner.

[Text]

**Mr. Ritchie:** In this particular case, and I stand to be corrected, I believe the issue is a restriction on conservation grounds rather than a threat of dumping. Let me put it very simply. I had dinner the other night with the president of National Sea. Having looked very closely at the agreement and having had advice from a number of expert quarters, including top American practitioners, he has concluded that his company's products, and indeed the products of the Atlantic fishery, would be much less vulnerable to attack through countervailing or anti-dumping duties under the trade arrangement than they are today.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** I don't disagree with that broad phrase. It is a phrase that has been used for many years, because companies in Nova Scotia and Newfoundland sell fish to themselves, to their companies in Massachusetts, those who are well integrated into their markets are quite comfortable, and I can understand that. I am thinking of the hundreds of little guys who don't have that sort of mechanism and who are told that their fresh fish landed in Boston is landed below the cost that American fishermen can bring the same fish to their wharf. The issue is not one of subsidy of gasoline. The issue is not one of unemployment insurance. The issue is that we are catching more fish at less cost and with less effort because of conservation. That is where we are running into a wall, with the Americans blaming us for their own mismanagement.

I frankly think that the implications of that continued harassment of the Canadian fishing industry is going to leave us in a very exposed position, perhaps not National Sea Products Limited, but the other guys.

**Mr. Ritchie:** With your permission, Mr. Chairman, because not only are the questions very expertly put but they are very complex questions, I would ask one of my colleagues, Ms. Patricia Smith, who is with the Trade Negotiations Office, on secondment from the Department of Fisheries and Oceans, to give a more precise answer than I could give. I would just make the comment that the little guys would be caught up like the big guys in any general action against Canadian fish, and if the big guys think that we have a better basis for defending it I would think the little guys would find that to be the case as well. Could I ask Ms. Smith to comment?

**The Chairman:** Go ahead, Ms. Smith.

**Ms. Patricia Smith, Senior Analyst, Trade Negotiations Office:** Thank you, Mr. Chairman. The one difference in the free trade agreement with respect to our previous countervailing case on the groundfish would be that in reviewing injury to the fishing industry the USITC would look only at the fact that prices had fallen in the United States. They would not look at the fact that that may have resulted because the Canadian supply had increased. They just saw that prices had fallen and assumed it was price suppression by Canada and would not look at other criteria as to why that may have happened. The fact that Canada had far more fish than it did in 1977, when we extended jurisdiction, could not be entered into

[Traduction]

**M. Ritchie:** Dans ce cas particulier, et n'hésitez pas à me corriger si nécessaire, je crois que la question est une restriction basée sur la conservation plutôt qu'une menace de dumping. Laissez-moi vous dire simplement ceci: l'autre soir j'ai dîné avec le président de National Sea. Après avoir lu l'accord de très près et pris conseil auprès d'un certain nombre d'experts, notamment de médecins éminents aux États-Unis, il a conclu que les produits de sa compagnie, et en fait les produits des pêcheries de l'Atlantique, seraient beaucoup moins vulnérables aux attaques sur les droits antidumping et compensatoires dans le cadre de cet accord qu'ils ne le sont aujourd'hui.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Je ne suis pas en désaccord sur cette explication. Elle est déjà employée depuis de nombreuses années, parce que des compagnies en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve se vendent mutuellement du poisson, c'est-à-dire à leurs compagnies au Massachusetts, celles qui sont bien intégrées au marché, qui sont bien confortables, je peux comprendre cela. Je pense aux centaines de petits fournisseurs qui n'ont pas ce genre de mécanisme et à qui on dit que leur poisson frais débarqué à Boston se vend moins cher qu'il en coûterait à un pêcheur américain pour amener ce même poisson à leur quai. Il ne s'agit pas des subventions au titre du carburant ni d'assurance chômage. La question est que nous pêchons plus de poissons à meilleur coût et plus facilement grâce à nos politiques de conservation. Voilà où nous nous heurtons à un mur, puisque ce sont les américains qui nous blâment pour leur mauvaise gestion.

Je crois sincèrement que les implications du harcèlement continu de l'industrie canadienne des pêcheries nous laissera dans une position défavorable; peut-être la National Sea Products Limited, mais les autres.

**M. Ritchie:** Avec votre permission, M. le président, non seulement parce que les questions sont posées très clairement, mais parce qu'elles sont également très complexes, j'aimerais demander à une de mes collègues, M<sup>me</sup> Patricia Smith du Bureau des négociations commerciales, et qui est détachée du Ministère des Pêches et des Océans, de donner une réponse plus précise aux questions posées. J'aimerais simplement ajouter que les petits seraient tout aussi pris que les gros dans une action générale contre le poisson canadien, et si les gros croient que nous avons de meilleures chances de les défendre, je crois qu'il en serait en même pour les petits. Puis-je demander à M<sup>me</sup> Smith de prendre la parole?

**Le président:** C'est à vous M<sup>me</sup> Smith.

**Mme Patricia Smith, analyste principale, bureau des négociations commerciales:** Merci monsieur le président. Une des différences dans l'accord de libre-échange par rapport à notre cas précédent de compensation sur le poisson de fond serait que dans la révision des dommages causés à l'industrie de la pêche, l'ISITC ne se pencherait que sur le fait que les prix ont chuté aux États-Unis. Ils ne s'intéresseraient pas au fait que le problème ait pu être causé par des raisons autres que canadiennes, au fait que les approvisionnements canadiens aient augmenté. Ils ne verraient que la chute des prix et supposeraient qu'elle découle d'une suppression des prix par le Canada et ne se demanderaient pas pourquoi cela est arrivé. Le fait que le



[Text]

evidence. My understanding is that there will be a review of this final injury determination to see if in fact this was the case: whether it was price suppression on purpose by Canada or there were other elements to be taken into account in the determination.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Since my time officials have become much wiser. I used to understand what they were talking about. I will give someone else a chance. If we have some free time later on I might as some more questions on this.

**The Chairman:** The question you are raising, Senator LeBlanc, as I understand it, is this. Is the fact that we conserve better than the Americans an adequate defence under a countervail action? As I understand the answer, it would be available as a defence more readily under the new agreement than under present countervail action.

**Mr. Ritchie:** Yes, it is my understanding that—

**The Chairman:** Maybe you could just explain why countervail action would provide a broader range of defences under the new agreement than under the existing GATT law.

**Mr. Ritchie:** Well, first, the agreement explicitly provides for the support of conservation measures, and therefore since the agreement encourages measures for the support of conservation, then the success of that conservation could not legitimately be used as grounds for their attacking Canada.

Secondly, there are some procedural safeguards built into the agreement which are intended to ensure that we would get a much fairer hearing. But the American law remains unchanged in the transitional period, and therefore the American law as it stands today would be the same law as would be applied as of the date of entry into force of the agreement.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** I would hope that the government would have a wider spectrum of opinion than National Sea Products Limited.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, I cited that case only because that happened to be the one of four fishermen with whom I had dinner, including the head of the Lobster Fishermen's Association of Prince Edward Island, who expressed the view that in his opinion this agreement should provide increased protection for lobster fishermen in their sales into the U.S. market.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Was that before the Americans hit us with the lobster tail length or after?

**Mr. Ritchie:** I think we knew that was coming.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Okay.

**Mr. Ritchie:** I think that was taken into account in his comments.

[Traduction]

Canada ait beaucoup plus de poisson qu'en 1967, lorsque nous avons étendu notre juridiction, n'aurait pu être pris comme preuve. Pour ma part, je crois qu'il y aura une révision des causes finales des dommages pour établir si tel est bien le cas: s'agissait-il d'une suppression volontaire des prix par le Canada ou y avait-il d'autres éléments à prendre en considération dans l'établissement des causes.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Depuis mon époque, les fonctionnaires sont devenus beaucoup plus rusés. J'avais l'habitude de comprendre de quoi ils parlaient. Je vais laisser la chance à quelqu'un d'autre. S'il reste du temps plus tard, je poserai peut-être d'autres questions là-dessus.

**Le président:** La question que vous soulevez, sénateur LeBlanc, si je comprends bien est celle-ci. Est-ce que le fait d'assurer une meilleure conservation que les Américains constitue une défense adéquate dans le cas d'une mesure compensatoire? Si j'ai compris la réponse, le fait d'assurer une meilleure conservation pourrait servir de défense beaucoup plus facilement dans le cadre du nouvel accord que dans le cas des mesures compensatoires actuelles.

**M. Ritchie:** Oui, je crois bien que—

**Le président:** Vous pourriez peut-être simplement expliquer pourquoi des mesures compensatoires assureraient un meilleur arsenal de défense dans le cadre du nouvel accord que dans le cas du GATT.

**M. Ritchie:** D'abord, l'entente assure explicitement l'appui des mesures de conservation et, puisqu'elle encourage l'adoption de mesures de conservation, notre succès dans les mesures de conservation ne pourrait être légitimement utilisé comme base pour attaquer le Canada.

Deuxièmement, il existe certaines sauvegardes procédurales intégrées dans l'accord pour assurer que nous pourrions avoir une représentation plus juste. Mais la loi américaine demeure inchangée pendant la période de transition et, par conséquent, ce serait la même loi qui s'appliquerait en date de l'entrée en vigueur de l'accord.

**Le président:** Merci.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** J'espère que le gouvernement aura une opinion plus large que celle de National Sea and Fisheries Products Limited.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, j'ai mentionné ce cas uniquement parce qu'il s'agissait de l'un des quatre pêcheurs avec qui j'ai dîné, y compris le responsable de l'Association des pêcheurs de homards de l'Île-du-Prince-Édouard aux yeux de qui cet accord permettrait d'assurer une protection accrue aux pêcheurs de homards dans leurs ventes sur le marché américain.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Est-ce que cela s'est produit avant que les Américains nous frappent avec la question de la longueur des queues de homards ou après?

**M. Ritchie:** Je crois que nous avons vu venir cela.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** D'accord.

**M. Ritchie:** Je crois qu'il en a tenu compte dans ses commentaires.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, Senator LeBlanc. Senator Stollery.

**Senator Stollery:** Thank you, Mr. Chairman. I had a couple of questions about the energy part of the agreement. I am using the notes that were provided the other night, and I am referring to the section on energy. I am also looking at the section on energy in the Macdonald Report, which I think provided much of the basis for the agreement, the underlying literature for the free trade arrangement.

One of the arguments that is being used in favour of free trade by some westerners is that the energy part of the arrangement would preclude the National Energy Program of 1980-81. Is that so? It is said in the sense that it would preclude a national energy program type, the one that we had in 1981. That is what former Premier Lougheed said the other day.

**Mr. Ritchie:** A number of elements of that national energy program would not be consistent with this agreement.

**Senator Stollery:** What elements?

**Mr. Ritchie:** These would include explicit price discrimination between the two markets, the so-called "made in Canada" energy price explicitly, that could be the result of policies under the free trade arrangement but would not be the explicit object.

Secondly, with respect to some of the provisions on the treatment of supply, the national energy program, to the extent it was based on our IEA commitments, would have been fully consistent with this arrangement, but to the extent it was inconsistent with those commitments, would not be.

Those are the two respects that come immediately to mind. It certainly would not inhibit the current ownership policy, investment policy, in the energy industry, but again one would have to go into more detail chapter and verse as to the original NEP, but it does grandfather the existing energy policy. It does not grandfather the national energy program.

**Senator Stollery:** Does it grandfather the tilting, and I am quoting: "... this commission favours tilting both the land-tenure system for Canada Lands and the incentives systems in favour of Canadian firms to the extent that that policy is compatible with our international obligations."?

Would that recommendation of the Macdonald Commission be factored into this? Would it be grandfathered in?

**Mr. Ritchie:** There would be nothing in that recommendation inconsistent with this arrangement.

**Senator Stollery:** Okay. In terms of the pricing policy—and I realize it is a complex subject—it comes to my mind that we have had, of course, several national energy policies, and I recall when with the energy crisis of the seventies we had to abandon the energy policy of the sixties.

[Traduction]

**Le président:** Merci, sénateur LeBlanc. Sénateur Stollery.

**Le sénateur Stollery:** Merci, monsieur le président. J'ai une ou deux questions à poser sur l'aspect énergie de l'accord. J'utilise les notes qui nous ont été fournies l'autre soir, et je me réfère à la section sur l'énergie. Je m'inspire également de la section sur l'énergie du rapport Macdonald qui, je crois, a inspiré considérablement l'accord actuel en tant que documentation sous-jacente.

L'un des arguments invoqués en faveur du libre-échange par certaines personnes de l'Ouest est que l'aspect énergie de l'accord exclurait le programme énergétique national de 1980-81. Est-ce exact? La chose est présentée dans le sens qu'elle exclurait un programme énergétique de type national, celui que nous avions en 1981. C'est ce que l'ancien premier ministre Lougheed a déclaré l'autre jour.

**M. Ritchie:** Un certain nombre des éléments du programme énergétique national ne seraient pas compatibles avec cet accord.

**Le sénateur Stollery:** Quels éléments?

**M. Ritchie:** Ces éléments pourraient comprendre la discrimination explicite de prix entre les deux marchés, explicitement, ce qu'on appelle le prix énergétique «fait au Canada» qui pourrait être le résultat de politiques établies dans le cadre de l'accord du libre-échange, mais qui n'en serait pas l'objet explicite.

Deuxièmement, en ce qui concerne certaines des dispositions du traitement d'approvisionnement, le programme énergétique national, dans la mesure où il aurait été basé sur nos engagements IEA, aurait été tout à fait conséquent avec cet arrangement, mais ne l'aurait pas été dans la mesure où il aurait été inconséquent avec ces engagements.

Ces deux aspects sont les premiers qui me viennent à l'esprit. Cela ne mettrait certainement pas fin à la politique courante de propriété, d'investissement dans l'industrie énergétique, mais, il faudrait une fois de plus approfondir les détails du PEN original, mais il est à l'origine de la politique énergétique existante. Il n'est pas à l'origine du programme énergétique national.

**Le sénateur Stollery:** Est-il à l'origine du retour en arrière, et je cite, «... cette commission favorise le retour en arrière tant du système de fermage pour les terres du Canada et le système d'encouragement en faveur des sociétés canadiennes dans la mesure où cette politique est compatible avec nos obligations internationales.»

Est-ce que la recommandation de la Commission Macdonald serait incluse dans cela? Serait-elle incluse rétrospectivement?

**M. Ritchie:** Cette recommandation ne comporterait rien d'inconséquent avec l'accord.

**Le sénateur Stollery:** Bon. En ce qui concerne la politique d'établissement de prix—et je suis conscient qu'il s'agit là d'un sujet complexe—il me vient à l'esprit que nous avons eu, bien sûr, plusieurs politiques énergétiques nationales et je me souviens que l'avènement de la crise énergétique des années soixante-dix nous a forcé à abandonner la politique énergétique des années soixante.



[Text]

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** The Diefenbaker Line?

**Senator Stollery:** Yes, the Ottawa Valley Line, which was established by the Diefenbaker government and which was the national energy policy up until well into the 1970s, and which effectively protected western producers by guaranteeing them a market up to the Ottawa Valley for their oil. So my province of Ontario, for example, paid very high prices for its petroleum products whereas Quebec and the Atlantic Provinces had the advantage of buying their energy from the Arab producers who, as we know, could produce Arabian light crude for six or seven cents a barrel.

That policy was there, of course, to encourage western oil production. We basically paid for it. Would that be excluded under the new energy arrangement?

**Mr. Ritchie:** The Ottawa Valley Line provision, yes. That would be inconsistent.

**Senator Stollery:** So if this provision had been the law, the Diefenbaker program to encourage western oil production could not have taken place?

**Mr. Ritchie:** I am sorry, Mr. Chairman, I may have misled the committee. I am not an energy expert—

**Senator Stollery:** Nor am I, but it is a very famous policy.

**Mr. Ritchie:** —but I do recall the Borden Commission and its recommendations leading to the Ottawa Valley Line. That went through a metamorphosis towards the end of the sixties. The original Ottawa Valley Line served strictly to restrict the importation of crude oil from overseas beyond the Ottawa Valley and there would be nothing in this agreement that would affect that.

**Senator Stollery:** Oh, come, come. You just said that under the system we could not have a made-in-Canada pricing policy, and the pricing policy for many, many years, in particular in the 1960s, was a policy that in the province of Ontario in no way reflected international oil prices, and the Ottawa Valley Line was established specifically to aid the development of western petroleum exploration and give them a market at much higher prices than the current world prices. Would that be possible under the new regime or would it not?

**The Chairman:** As a westerner I will have to ask you to take "much" out of that statement.

**Senator Stollery:** Well, I was here when we amended it, as I think you were, George, and I remember the debate and that was the policy.

**The Chairman:** A little while ago you said Ontario paid much higher prices, I think it was five or ten cents a barrel or something like that. Senator Hays would know.

[Traduction]

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** La ligne Diefenbaker?

**Le sénateur Stollery:** Oui, la ligne de partage des prix de la vallée de l'Outaouais, qui avait été établie par le gouvernement Diefenbaker et qui a été la politique énergétique nationale et qui s'est poursuivie jusque dans les années 1970, et qui a effectivement protégé les producteurs de l'ouest en leur garantissant un marché pour leur pétrole jusque dans la vallée de l'Outaouais. Ainsi, ma province, c'est-à-dire l'Ontario, a payé un prix très élevé pour ses produits pétroliers tandis que le Québec et les provinces de l'Atlantique ont eu l'avantage d'acheter cette énergie des producteurs arabes qui, comme nous le savons, pouvaient produire du brut léger à six ou sept cents le baril.

Cette politique était en place, bien sûr, pour encourager la production du pétrole dans l'ouest. Nous avons payé pour cela. Cette mesure serait-elle exclue dans le cadre d'une nouvelle entente énergétique?

**M. Ritchie:** Les dispositions de la ligne de partage des prix de la vallée de l'Outaouais, oui. Cela serait incompatible.

**Le sénateur Stollery:** Ainsi, si cette disposition avait eu force de loi, le programme de Diefenbaker pour encourager la production du pétrole dans l'ouest ne se serait pas réalisé?

**M. Ritchie:** Je suis désolé, monsieur le Président, j'ai peut-être induit le comité en erreur. Je ne suis pas expert en énergie...

**Le sénateur Stollery:** Moi non plus, mais il s'agit d'une politique très célèbre.

**M. Ritchie:** ... mais je me souviens de la Commission Borden et de ses recommandations qui ont mené à la création de la ligne de partage des prix de la vallée de l'Outaouais. Cela a subi une métamorphose vers la fin des années soixante. La ligne originale de la vallée de l'Outaouais, qui servait strictement à restreindre l'importation du brut des pays outre-mer au-delà de la vallée de l'Outaouais, et il n'y aurait rien dans cette entente pour nuire à cela.

**Le sénateur Stollery:** Voyons, voyons! Vous venez juste de dire que dans ce système, nous n'aurions pu avoir une politique de fixation de prix fait au Canada, et quela politique de fixation de prix pendant de nombreuses années, en particulier au cours des années 1960, en était une qui dans la province de l'Ontario ne reflétait en aucune manière les prix internationaux du pétrole et que la ligne de partage des prix de la vallée de l'Outaouais avait été créée spécifiquement pour aider le développement de l'exploration pétrolière dans l'ouest et de donner aux gens de l'ouest un marché à des prix beaucoup plus élevés que les prix internationaux. Dites-moi, cela serait-il oui ou non possible dans le cadre du nouveau régime?

**Le président:** En tant que résident de l'ouest, je dois vous demander de retirer le mot «beaucoup» de votre déclaration.

**Le sénateur Stollery:** Bon, j'étais ici lorsque nous l'avons modifiée et je crois que vous y étiez, George, et que telle était la politique. Je me souviens du débat qui avait eu lieu.

**Le président:** Vous avez dit tout à l'heure que l'Ontario payait des prix beaucoup plus élevés, je crois cinq ou dix cents

[Text]

**Senator Hays:** It may have totalled, over the life of it, \$300 million or \$400 million, and it had a long life.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, we may be in a bit of a time warp here because there was a change. There are two ways in which you can affect prices in Canada. One is by restricting imports and the other is by restricting exports. There is nothing in this agreement that would prevent Canada from restricting imports from third countries of petroleum or any other energy source, irrespective of the pricing or other provisions. What this agreement would do—and I believe the question was originally put in terms of the national energy program—would be to preclude running a separate price regime in Canada based upon explicit trade discrimination as a condition of exports.

That is a very important distinction. There is nothing I can think of in this agreement that would bear at all upon Canada's capacity to restrict imports of petroleum or other energy resources from other countries than the United States, but I do not foresee a situation arising where that would be a powerful tool for reducing energy costs in Canada, and that is why I gave the answer I did.

**Senator Stollery:** What would happen if, as the international energy agency has been speculating, there is an international collapse of oil prices and it is found, for example, that Arabian crude becomes not only competitive with western Canadian oil but in fact could flood the country at a much cheaper rate from Montreal? I think we extended the pipeline to Montreal. Now, if there were a collapse of energy prices, as has partially happened, certainly since 1980, would the Government of Canada be able to effect a national energy policy in order to encourage and support our compatriots in Alberta?

**Mr. Ritchie:** There is nothing I can think of in this agreement which would inhibit our capacity to restrict imports from third countries. There is nothing in this agreement. Now, if the third country was a GATT country it would enjoy some GATT rights. The cases you cite are not GATT members, and they would not indeed enjoy even those rights. So there is nothing in this agreement that would restrict us from undertaking that kind of limitation.

**Senator Stollery:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Stewart.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Suppose you did have the kind of dramatic drop in world prices that Senator Stollery has been referring to, presumably American oil companies might decide to reduce their operations in North America, both in the United States and Canada, and to import into the United States third country oil which would then back up into Canada and effectively quash our industry. Could we

[Traduction]

le baril ou quelque chose comme cela. Le sénateur Hays saurait cela.

**Le sénateur Hays:** Au cours de la durée de vie du programme, cela peut avoir atteint 300 ou 400 millions de dollars et sa durée de vie a été longue.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, nous sommes peut-être un peu bousculés par le temps à cause d'un certain changement. Il y a deux façons où les prix au Canada pourraient être affectés. L'une d'entre elles est la restriction des importations et l'autre la restriction des exportations. Il n'y a rien dans cette entente qui empêcherait le Canada de restreindre les importations de pétrole ou de toute autre source d'énergie de tiers pays, indépendamment des prix ou d'autres dispositions. Ce que cet accord ferait—et je crois que la question avait été posée relativement au programme énergétique national—est qu'il empêcherait la duplication d'un régime de prix au Canada basé sur la discrimination explicite d'établissement de prix comme condition d'exportation.

Il s'agit ici d'une très importante distinction. À mon avis, il n'y a rien dans cet accord qui pourrait influencer la capacité du Canada à restreindre ses importations de pétrole ou de toute autre ressource énergétique de tous pays autres que les États-Unis. Mais je ne prévois pas de situation où cela deviendrait un outil puissant permettant de réduire les coûts énergétiques au Canada, et c'est pour cela que j'ai donné la réponse que vous savez.

**Le sénateur Stollery:** Qu'arriverait-il, selon les conjectures de l'agence énergétique internationale, s'il y avait une chute internationale des prix du pétrole et que l'on se retrouvait, par exemple, dans une situation où le brut en provenance des pays arabes concurrencerait non seulement le pétrole canadien de l'Ouest, mais inondait le pays à un prix nettement inférieur à partir de Montréal? Je crois que le pipeline est prolongé jusqu'à Montréal. Maintenant, s'il y avait une chute des prix de l'énergie—comme cela s'est partiellement produit du moins depuis 1980—est-ce que le gouvernement du Canada serait capable d'appliquer une politique énergétique nationale pour encourager et appuyer nos compatriotes d'Alberta?

**M. Ritchie:** À mon avis, il n'y a rien dans cet accord qui pourrait nuire à notre capacité de restreindre les importations de tiers pays. Il n'y a rien dans cet accord à ce sujet. Maintenant, si ce tiers pays était un pays du GATT, il profiterait de certains droits du GATT. Vous faites allusion à des cas où les pays ne seraient pas membres du GATT et qui par le fait même, ne profiteraient pas de ces droits. Comme je l'ai dit, il n'y a rien dans cet accord qui nous empêcherait de pratiquer ce genre de restriction.

**Le sénateur Stollery:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart:** En supposant que se produise la chute considérable des prix mondiaux comme le sénateur Stollery l'a mentionné, on pourrait supposer que les compagnies pétrolières américaines décideraient de réduire leurs opérations en Amérique du Nord, tant aux États-Unis qu'au Canada, et d'importer aux États-Unis du pétrole de tiers pays qui rentrerait alors au Canada et bloquerait notre industrie. Pourrions-nous interdire



[Text]

prohibit the importation of so-called American oil which might well be American oil made available by reason of importation from, say, Saudi Arabia into the United States?

**Mr. Ritchie:** The premise of the current energy policy is that it is market based and market driven. Under the circumstance the senator describes, with the decline of overall prices, that would undoubtedly be also reflected in the price obtainable by Canadian producers, which would mean significantly lower netbacks in some cases. If the world price collapse were seen to be lasting and substantial, it would indeed have significant consequences, certainly for the development of new petroleum resources in western Canada, whether or not there was any actual movement of American oil across the border. The only movement that is foreseen under this agreement is in fact from the north slope of Alaska, but I would suggest that the mechanism that would operate here, senator, would be a price mechanism rather than an actual flow of oil.

To put it another way, if as a result of an international oil price collapse Canada and the United States were to see a significant lowering of the market price of oil on this continent, that would have very significant consequences for the oil-producing industry, as indeed the international price collapse of the past few years has had.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** What you are telling us is that you could not have a Diefenbaker type of Ottawa Valley Line again?

**Senator Stollery:** And you said that.

**Mr. Ritchie:** I believe what I said, sir, when I corrected myself, is that there is nothing which would prevent us from having a Diefenbaker type Ottawa Valley Line in that what that line would do is that it would restrict imports of this ultra low-cost imported oil to certain regions of the country. There is nothing that would prevent us from doing that, nothing in this agreement. What we would be precluded from doing would be to impose any restrictions on imports from the United States, just as they would be precluded from putting any restrictions on imports into their country from us.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** So you couldn't flood Canada through Montreal but you could theoretically through Chicago or some other point?

**Mr. Ritchie:** You would enjoy the domestic policy flexibility with respect to third country imports, but with respect to cross-border trade in petroleum you would be limited by the restrictions of the agreement, which would provide that import or export controls could only be imposed under certain circumstances.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Thank you.

**The Chairman:** Just a supplementary to all that. If we have time for the chairman to ask questions later I am going to come back to energy because there are some things that con-

[Traduction]

l'importation de ce soi-disant pétrole américain qui pourrait très bien être devenu du pétrole américain suite à des importations disons de l'Arabie saoudite aux États-Unis?

**M. Ritchie:** En principe, la politique énergétique courante s'appuie sur le marché tout en étant commandée par ce même marché. Dans les circonstances décrites par le sénateur, avec une diminution globale des prix, cela se refléterait également sans doute sur le prix que pourraient obtenir les producteurs canadiens, prix qui dans certains cas serait certainement beaucoup plus bas si cette chute internationale des prix semblait vouloir durer longtemps et être importante. En effet, cela aurait des conséquences graves, du moins pour le développement de nouvelles ressources pétrolifères dans l'Ouest canadien, qu'il y ait ou non un réel mouvement de pétrole américain aux frontières. Le seul mouvement prévisible dans le cadre de cet accord est en fait celui du côté nord de l'Alaska, mais je serais porté à croire que le mécanisme auquel nous aurions affaire, monsieur le sénateur, serait un mécanisme de prix plutôt qu'un mouvement actuel de pétrole.

Autrement dit, si à la suite d'une chute internationale du prix du pétrole, le Canada et les États-Unis devaient subir une baisse importante du prix du pétrole sur ce continent, cela aurait des conséquences importantes pour l'industrie productrice de pétrole, du genre de chute de prix international que nous avons connue il y a cinq ans.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Vous êtes en train de nous dire que nous ne pourrions pas avoir une ligne de partage de prix de la vallée de l'Outaouais du type Diefenbaker une fois de plus?

**Le sénateur Stollery:** Et vous avez dit cela.

**M. Ritchie:** Je crois que ce que j'ai dit, monsieur, lorsque je me suis corrigé, est que rien ne nous empêche d'avoir une ligne de partage des prix de la vallée de l'Outaouais du type Diefenbaker en ce sens que ce que cette ligne nous rapporterait est qu'elle restreindrait les importations de ce pétrole importé à très bas prix dans certaines régions du pays. Rien ne pourrait nous empêcher de faire cela, rien qui serait contenu dans l'accord. Par contre, nous serions empêchés d'imposer toutes restrictions sur les importations des États-Unis, de la même manière que ce pays serait empêché d'appliquer toutes restrictions sur les importations venant de notre pays.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Il serait donc impossible d'inonder le Canada à partir de Montréal mais vous pourriez théoriquement le faire à partir de Chicago ou de tout autre point?

**M. Ritchie:** Vous pourriez profiter de la souplesse de la politique nationale par rapport aux importations de tiers pays, mais en ce qui concerne le commerce transfrontalier du pétrole, vous seriez limité par les restrictions de l'accord, qui stipuleraient que les contrôles à l'importation ou à l'exportation ne pourraient être imposés que dans certaines circonstances.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Merci.

**Le président:** J'aimerais ajouter un mot à tout cela. Si nous avons suffisamment de temps pour permettre au président de poser des questions un peu plus tard, j'aimerais revenir à la



[Text]

cern me very much about it. Just on this one point about the Ottawa Valley Line raised by Senator Stollery, it seems to me that the NEP of the 1970s was concerned with a two-price system whereby Canada had a lower price than that at which it sold oil to the United States. That is objectionable under this agreement, as I understand it. Correct me if I am wrong. The Ottawa Valley Line, on the other hand, created a situation where the Canadian price was higher rather than lower. Would this agreement prevent us from charging ourselves more than the market price for a product such as oil so long as we did not charge our export customer the additional amount? Is that it?

**Senator Stollery:** Yes. I won't go on any longer but really the question here is partially the one that you have asked, Mr. Chairman, and the one that is formulating itself in my mind of what happens when there are distortions in the price of oil, when there are distortions that can apply themselves to Canada and what are the permutations of this agreement when applied to the various distortions that could come about and, I would remind you, have already come about since 1955? This is not something new or not something that is fantastic to consider. And a variety of permutations could take place and have already.

**The Chairman:** Sure, but I wonder if the witness could answer my supplementary question. We can't charge less but can we charge more?

**Mr. Ritchie:** We could certainly charge more and we could do that through the restriction of imports from third countries, if we chose to do so.

**Senator Stollery:** Let us say that the American producers find themselves with a very serious problem because there is political pressure from U.S. consumers to bring in offshore oil considerably cheaper than it is available in the United States. Now, we become an exporter of oil to the United States, but the Houston and Dallas oil interests have a political consideration with Washington concerning Arabian oil which is being offered on the U.S. market at half the price of production in the United States.

What are the implications for us of the political argument that would take place between the U.S. producers and their government and, because we have entered into long-term pricing relationships, what maneuverability would Canadian producers and the Government of Canada have if we have entered into a relationship which is very difficult to change and in fact can be weighted heavily in favour of the U.S. producers?

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, I wasn't clear how the tail end of that followed from the beginning, perhaps because I have not fully understood the scenario that the senator is painting. In the event that the United States were to continue to run an energy policy based upon importing oil at world prices, Canada also is running an energy policy based on the importa-

[Traduction]

question de l'énergie parce qu'il y a un certain nombre de choses qui me concerne tout particulièrement. Sur le seul point relatif à la ligne de partage des prix de la vallée de l'Outaouais soulevé par le sénateur Stollery, il me semble que le PEN des années 1970 comportait un système à double prix par lequel le Canada avait un prix inférieur à celui qu'il obtenait de la vente du pétrole aux États-Unis. Si j'ai bien compris, cela serait inadmissible dans le cadre du présent accord. Corrigez-moi si j'ai tort. Par contre, la ligne de partage des prix de la vallée de l'Outaouais a créé une situation dans laquelle le prix canadien était plus élevé plutôt que plus bas. Est-ce que cet accord nous empêcherait de nous charger plus cher que le prix du marché pour un produit comme le pétrole dans la mesure où nous ne chargerions pas ce prix à l'exportation? Est-ce exact?

**Le sénateur Stollery:** Oui. Je ne m'étendrai pas davantage mais vraiment la question ici est en partie celle que vous avez posé, monsieur le président, et celle qui me vient à l'esprit à savoir ce qui advient lorsqu'il y a des disparités dans les prix du pétrole, lorsqu'il y a des disparités qui peuvent affecter le Canada et quelles sont les permutations de cet accord lorsqu'elles sont appliquées aux différentes disparités qui pourraient se produire et qui, je vous le rappelle, se sont déjà produites depuis 1955? Ce n'est rien de nouveau ni une perspective fantastique. Et il y a une variété de permutations qui pourraient s'effectuer et qui se sont déjà effectuées.

**Le président:** Bien sûr, mais je me demande si le témoin pourrait répondre à ma question supplémentaire? On ne peut charger moins, mais peut-on charger plus?

**M. Ritchie:** Nous pourrions certainement charger plus et nous pourrions le faire par le biais de la restriction des importations en provenance de tiers-pays, si nous décidions de le faire.

**Le sénateur Stollery:** Disons que les producteurs américains se trouvent placés dans une situation dans laquelle ils sont confrontés à un très grave problème en raison des pressions politiques exercées aux États-Unis par les consommateurs, afin d'y faire entrer du pétrole étranger qui est considérablement moins cher que celui produit aux États-Unis. À ce moment nous devenons exportateur de pétrole vers les États-Unis, mais les intérêts pétroliers de Houston et Dallas ont un contentieux politique avec Washington au sujet du pétrole arabe offert sur le marché américain à la moitié du prix de production américain.

Quelles sont les implications pour nous de la querelle politique qui pourrait survenir entre les producteurs américains et leur gouvernement et parce que nous avons conclu des ententes pour la fixation des prix à long terme, quelle marge de manœuvre auraient les producteurs canadiens et le Gouvernement du Canada si nous avons conclu une entente qui est très difficile à modifier et qui en fait, peut s'exercer fortement en faveur des producteurs américains.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, je n'ai pas bien saisi comment la dernière partie de ce raisonnement se rattache au début, peut-être parce que je n'ai pas bien compris le scénario décrit par le sénateur. Advenant que les États-Unis continuent à appliquer une politique de l'énergie s'appuyant sur l'importation de pétrole aux prix du marché mondial, le Canada appli-

*[Text]*

tion of oil at world prices. If those prices go up our producers gain; if the prices go down our producers lose, and they have been through the two phases of that roller coaster ride in the last little while.

If what the senator is postulating is a circumstance where, as a result of American producer pressures, restrictions are placed on the importation of petroleum from third countries in order to artificially raise the price in the U.S. market, my earlier answer would stand. There is nothing in this agreement which prevents us from imposing whatever limits we see fit on the importation into Canada of petroleum from third countries.

**Senator Stollery:** But would they be required to pay us world prices for our oil? Would our oil producers be required to sell them oil at prices which would be considerably different? Say they were flooded with Arabian oil at \$5 a barrel. What would happen to our producers? And I think that is a real possibility.

**Mr. Ritchie:** I think with great respect, sir, you have just described two opposed possibilities. One is where the United States under domestic pressure applies import restrictions which raise the price of oil in the United States. As I indicated, it would be open to Canada to do the same thing. There would be nothing which would compel our producers to sell into the U.S. market or indeed into the Canadian market, but what they sold they would sell at higher prices and we would not be restricting those prices.

In the opposite case, where what you have got is a policy that permits imports to come into the United States at world prices and imports to come into Canada at world prices, again it would be free to the producer to market his oil where he could get the best price and it would only be in circumstances of short supply in this country that the government would step in to impose restrictions.

**The Chairman:** Senator Stollery, I think your question may be this. If Arabian oil was coming in so cheaply that all the Texas producers were going to go under and they persuaded the U.S. government to put on an import tax—and there has been a lot of talk about that—thus raising the price of oil in the United States, is your question not whether the Canadian vendor selling oil into the American market would then be entitled to the price that the Texas producers were getting as opposed to the price the Arabians were getting, or would the import tax apply to us so that we only got as much as the Arabians were getting?

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, the agreement very clearly provides that the Americans could not apply that import tax against us and our producers would get the higher price for their product.

**The Chairman:** Well, that's terribly important. You say it is clear on that?

**Mr. Ritchie:** Oh, it is indeed clear, sir. Just as we could not discriminate explicitly with respect to price on exports, nor

*[Traduction]*

quera lui aussi une politique de l'énergie s'appuyant sur l'importation de pétrole aux prix du marché mondial. Si ces prix montent nos producteurs en profitent; si les prix tombent nos producteurs sont perdants, et ceux-ci ont connu les deux phases de ces fluctuations dernièrement.

Si ce que le sénateur considère est une situation dans laquelle, suite aux pressions des producteurs américains, l'importation de pétrole en provenance de tiers-pays serait limitée afin de gonfler artificiellement le prix sur le marché américain, ma réponse antérieure serait valable. Il n'y a rien dans cette entente qui nous empêche d'imposer quelques limites que nous jugions nécessaires à l'importation au Canada de pétrole en provenance de tiers-pays.

**Le sénateur Stollery:** Supposons qu'ils sont inondés de pétrole arabe à \$5 le baril, qu'arriverait-il à nos producteurs? Et je pense que c'est une véritable possibilité.

**M. Ritchie:** Sauf votre respect monsieur, je crois que vous venez de décrire deux possibilités contradictoires. L'une où les États-Unis à cause de pressions intérieures imposent des restrictions à l'importation qui font monter le prix du pétrole aux États-Unis. Comme je l'ai indiqué le Canada serait libre de faire de même. Il n'y aurait rien qui pourrait obliger nos producteurs à vendre sur le marché américain ou même sur le marché canadien, mais ce qu'ils vendraient pourrait être vendu à des prix plus élevés et nous n'imposerions pas de limites à ces prix.

Dans le cas contraire, où il s'agit d'une politique qui permet aux importations d'entrer au Canada aux prix du marché mondial, le producteur serait à nouveau libre de vendre son pétrole au meilleur prix et ce ne serait qu'en cas de pénurie dans les approvisionnements du pays que le gouvernement interviendrait pour imposer des restrictions.

**Le président:** Sénateur Stollery, je crois que votre question est la suivante: Si le prix du pétrole arabe était si bas que tous les producteurs du Texas étaient acculés à la faillite et que ces derniers persuadaient le gouvernement américain d'imposer une taxe à l'importation — et il en a été grandement question — faisant ainsi monter le prix du pétrole aux États-Unis, votre question n'est-elle pas: le marchand canadien qui vend son pétrole sur le marché américain aurait-il alors droit au prix obtenu par les producteurs du Texas par opposition au prix obtenu par les Arabes, ou la taxe d'importation s'appliquerait-elle aussi à nous de façon que nous n'obtiendrions que le même prix que les Arabes? Est-ce que c'est ça?

**M. Ritchie:** Monsieur le président, l'accord prévoit très clairement que les Américains ne pourraient pas nous imposer cette taxe d'importation et nos producteurs obtiendraient le prix le plus élevé pour leur produit.

**Le président:** Eh bien, c'est très important. Vous dites que l'accord est clair à ce sujet?

**M. Ritchie:** Oh, il est vraiment clair, monsieur. Tout comme nous ne pourrions établir de distinction formelle quant au prix



[Text]

could they on imports. So, for example, the Americans are deliberating over the reimposition of major oil import surcharges. If they were to do that, those surcharges would clearly not apply to Canada.

**The Chairman:** I think that clears a good deal of the line of questioning you were pursuing Senator Stollery. Thank you. Senator Hays.

**Senator Hays:** Thank you, Mr. Chairman. I am sorry that I have not been to your previous meetings with Mr. Ritchie, so if I am asking a question that has been dealt with I know you will interrupt me and tell me. I just have a couple of questions. One is in the agricultural area. What will happen under the agreement, assuming it takes effect, with respect to imports into Canada of commodities which in Canada are supply managed; in other words, the chicken pot pie coming into Canada, the dairy product as a value added? I appreciate that the integrity of the supply management system is maintained, subject to the additional quota based on the last four or five years, but what about those products that are value added in the U.S. coming into Canada? How would that be dealt with?

**Mr. Ritchie:** Under the agreement, Mr. chairman, we would be free to impose or to continue restrictions in support of the supply management program. For example, take the chicken pot pie case. We have existing restrictions on a number of chicken-containing products. If we concluded we were running into a problem with chicken pot pies, which are not on that list, it would be open to us to put them on that list in order to protect the integrity of the supply management program.

Those are decisions which would not be lightly taken but they would be decisions which would be entirely up to the Government of Canada to take. There would be nothing in this agreement that would preclude the Government of Canada from taking such decisions with respect to any product. Another example would be ice cream or yogurt. If it were indeed proved to be the case that there was or was perceived to be a threat of ice cream or yogurt coming across the border in volumes that would undermine our supply management regime, then we would be entirely free to place those products on the control list and to restrict them accordingly.

**The Chairman:** Unilaterally?

**Mr. Ritchie:** Yes, unilaterally but in full accordance with our obligations under the free trade arrangement and, indeed, under the GATT. The GATT does provide, as honourable senators are aware, that you may impose import restrictions in support of a supply management regime.

**Senator Hays:** So we would continue to provide the same protection we do now, and that is envisaged in the agreement.

[Traduction]

des exportations, de même ils ne pourraient le faire quant au prix des importations. Par conséquent, les américains délibèrent au sujet de la réimposition d'importantes surtaxes sur les importations de pétrole. Si c'était le cas, ces surtaxes ne s'appliqueraient évidemment pas au Canada.

**Le président:** Je pense que cela élimine le besoin de poursuivre votre interrogation en ce sens, Sénateur Stollery. Merci. Sénateur Hays.

**Le sénateur Hays:** Merci, monsieur le Président. Je suis désolé de n'avoir pu être présent aux rencontres antérieures avec M. Ritchie, par conséquent si je pose une question dont vous avez déjà discuté, je sais que vous allez m'interrompre et me le faire savoir. Je n'ai qu'une couple de questions. L'une est dans le domaine de l'agriculture. Qu'advient-il en vertu de l'accord, en supposant qu'il entre en vigueur, des importations vers le Canada des produits à l'égard desquels il existe un contingentement; en d'autres mots, qu'advient-il des importations de pâtés au poulet ou de produits laitiers à valeur ajoutée? Je me rends compte que les systèmes de gestion de l'offre seront intégralement maintenus, sous réserve du contingent additionnel fondé sur les quatre ou cinq dernières années, mais qu'advient-il dans le cas des produits à valeur ajoutée aux États-Unis qui sont importés au Canada? Comment abordons-nous ce problème?

**M. Ritchie:** En vertu de l'accord, monsieur le Président, nous serions libres d'imposer des restrictions ou de continuer d'en imposer pour soutenir le programme de contingentement. Prenez par exemple le cas des pâtés au poulet. Il y a des restrictions existantes quant au nombre de produits à base de poulet. Si nous en venions à la conclusion que le pâté au poulet qui ne figure pas sur la liste, constitue un problème, nous serions libres de l'ajouter à la liste afin de soutenir le programme de contingentement.

Ce sont des décisions que nous sommes peu susceptibles de prendre mais ce sont des décisions que le Gouvernement du Canada serait entièrement libre de prendre. Il n'y a rien dans cet accord qui pourrait empêcher le Gouvernement du Canada de prendre de telles décisions concernant n'importe quel produit. Un autre exemple serait la crème glacée ou le yogourt. S'il était clairement prouvé que les quantités de crème glacée ou de yogourt en provenance des États-Unis constituent une menace ou sont perçues comme une menace qui compromettrait notre programme de contingentement, nous serions alors entièrement libres de placer ces produits sur la liste de contrôle et de limiter leur importation en conséquence.

**Le président:** Unilatéralement.

**M. Ritchie:** Oui, unilatéralement, mais en respectant entièrement nos obligations en vertu de l'accord de libre-échange et, même, en vertu du GATT. Le GATT prévoit comme les honorables sénateurs le savent, la possibilité d'imposer des restrictions à l'importation afin de soutenir le programme de contingentement.

**Le sénateur Hays:** Nous pourrions donc continuer d'assurer la même protection que maintenant, et cette éventualité est prévue dans l'accord.



[Text]

**Mr. Ritchie:** We would have the same freedom of action we have now, sir.

**The Chairman:** Including the introduction of a new supply management system on another product we don't cover at the moment?

**Mr. Ritchie:** Yes, if we were to introduce a supply management regime on some other product we would apply the import controls appropriate to that supply management regime.

**The Chairman:** Thank you. Sorry, Senator Hays.

**Senator Hays:** That's quite all right. I wanted to ask you a question that is energy related. It has to do with the different worlds of the current obligation under the international energy agreement and the obligation that we would have under the trade agreement in the event of an interruption in the supply of imported oil. I am trying to track the current situation as best I can when I ask this question. Let us assume we are producing about 1,500,000 barrels of oil a day in Canada. Let's assume we are exporting half of that, 750,000 barrels a day into the U.S., and that we consume about 1,110,000 barrels a day, which makes us a net exporter in that we are producing 300,000 barrels a day more than we are consuming but we are actually exporting 750,000 barrels a day and we are importing the rest of it offshore.

What is our position now under the IEA and what would our position be—presumably we would still be a member of the IEA—vis-à-vis the U.S. under the agreement? I am assuming always that oil wouldn't be contracted for more than thirty days. I could go on and try to be more specific but if I could I would like to leave it as general as I have. There is quite a bit of talk about the difference between the two worlds, the current world with IEA and the world we would be in if we signed this agreement.

**Mr. Ritchie:** Let me identify the differences to the extent I can, and with respect to the more detailed computations, using that example, I will undertake, Mr. Chairman, to write you a note laying out how the computation would work in the two cases.

First, under the free trade arrangement, the determination as to when a short supply situation exists would be Canada's call. It would not be determined by the international agency. That is the first point. The second point is that the obligations under the free trade arrangement are not—and this is widely misunderstood—supply commitments. There is no undertaking whatsoever under the free trade arrangement on Canada's part to supply one barrel of oil to the United States or one cubic foot of gas to the United States. The obligation is a rather negative obligation which says that Canada will not, except under certain circumstances and in certain ways, intervene to restrict the shipment of that product. But that, as the senator will appreciate, is a very important distinction.

[Traduction]

**M. Ritchie:** Nous pourrions avoir la même liberté d'action que maintenant, monsieur.

**Le président:** Y compris l'adoption d'un nouveau programme de contingentement pour un produit qui est en ce moment non-contingenté?

**M. Ritchie:** Oui, si nous adoptions un programme de contingentement pour un autre produit nous appliquerions des contrôles sur les importations adaptés au programme de contingentement.

**Le président:** Merci. Désolé Sénateur Hays.

**Le sénateur Hays:** C'est parfait. Je voulais vous poser une question relative à l'énergie. Ma question concerne la différence entre nos obligations actuelles en vertu de l'accord international sur l'énergie et les obligations que nous aurions en vertu de l'accord de libre-échange en cas d'interruption de l'approvisionnement en pétrole importé. J'essaie de comprendre la situation actuelle du mieux que je peux lorsque je pose cette question. Supposons que nous produisons environ 1 500 000 barils de pétrole par jour au Canada. Supposons qu'on en exporte la moitié, soit 750 000 barils par jour vers les États-Unis et que nous consommons environ 1 100 000 barils par jour, ce qui fait de nous un exportateur net puisque nous produisons 300 000 barils par jour de plus que nous en consommons, mais de fait nous exportons 750 000 barils par jour et nous importons le reste de l'étranger.

Quelle est notre position actuelle en vertu de l'accord international sur l'énergie et quelle serait notre position—nous serions probablement encore membre de l'AIE—vis-à-vis des États-Unis en vertu de l'accord? Je suppose toujours que ces contrats de livraison de pétrole ne sont valables que pour trente jours. Je pourrais continuer et essayer d'être plus précis mais si je peux je voudrais rester dans les généralités. On parle beaucoup de la différence entre les deux mondes, le monde actuel régi par l'AIE et le monde dans lequel nous nous trouverions si nous signions cet accord.

**M. Ritchie:** Permettez-moi d'identifier les différences dans la mesure où je le peux et d'entreprendre, quant aux calculs plus détaillés et en utilisant cet exemple. Je vais vous écrire une note, monsieur le président, exposant le mode de calcul dans les deux cas.

D'abord, en vertu de l'accord de libre-échange, il reviendrait au Canada de déterminer quand il s'agit d'une situation de pénurie. Ce n'est pas l'agence internationale qui déterminerait qu'il en est ainsi. Voilà pour le premier point. Le deuxième point concerne les obligations en vertu de l'accord de libre-échange qui ne sont pas—et cela est généralement mal compris—des engagements quant aux approvisionnements. Le Canada ne s'est pas engagé de quelque manière que ce soit en vertu de l'accord de libre-échange à fournir un baril de pétrole aux États-Unis ou un pied cube de gaz aux États-Unis. L'obligation est plutôt une obligation négative qui stipule que le Canada n'interviendra pas, sauf dans certaines circonstances et de façons particulières afin de limiter l'expédition de ce produit. Mais cela est, et le sénateur peut s'en rendre compte, une très importante distinction.

*[Text]*

Under the international energy arrangement, in the event that there is a world supply crisis, and I believe it is a 7 per cent shortfall in the world supply of oil somehow measured, and I am not an expert in that, there are obligations to share and supply, which could include the requirement that exports of oil from Canada to the United States would actually increase rather than be cut back. The free trade arrangement would be overridden by those international energy obligations, but the free trade arrangement itself imposes no obligation on Canada to supply any energy product to the United States. What it does do is say that if we were to determine we were in a short supply situation we would do a calculation based upon our supply availability, and in doing that we would take account of our production and exports to consumption and imports. If we found we were in a short supply situation, we would be free to restrict exports to ensure that they did not exceed a certain level.

**Senator Hays:** Could I interrupt there and ask you to square that with the proportional access undertaking that we read in the materials we have seen so far?

**Mr. Ritchie:** Certainly, sir, because the proportional access undertaking is not a commitment to supply. I have seen some interesting calculations done by various people—and the arithmetic happens to be wrong—which are based upon the presumption that somehow Canada would be obliged to ship to the U.S. more oil than we were producing. That, of course, is nonsense. No such commitment exists. No such commitment could exist and that flow could not occur. The only obligation that Canada is undertaking is that if we decide to intervene in the export of oil we will restrict it on a proportional basis.

**Senator Hays:** That brings me to a variation of the question. You have pointed out that there is no obligation to provide supply, and I have heard it said that this agreement simply puts into an international agreement this government's energy policy, which I personally don't regard as a policy but rather as an absence of policy; in other words, a deregulation market: buyers will be buyers, sellers will be sellers. That's what Mrs. Carney said when she was the minister.

Anyway, in that environment, the reality of selling the commodity to the highest bidder, we are currently selling half of our production to the U.S. Let's say they cut off the supplies tomorrow. As I understand what you said, we would not have any ability to restrict supplies to the U.S. as we did in 1973—perhaps it was an ill-advised act in 1973 when we simply said that in ninety days or six months we were going to cut them off—but rather we, the producers of oil—and I'm from Alberta—would presumably be free to continue to deal with whoever gave us the best return. Notwithstanding there was no oil in Toronto or Montreal, we would be free to continue to

*[Traduction]*

En vertu de l'accord international sur l'énergie, en cas de crise de l'approvisionnement sur le marché mondial, et je crois qu'il s'agit d'un déficit de 7 pour cent mesuré d'une façon ou d'une autre dans l'approvisionnement en pétrole sur le marché mondial, nous sommes dans l'obligation de partager et d'approvisionner, ce qui pourrait exiger que les exportations de pétrole en provenance du Canada vers les États-Unis soient de fait augmentées plutôt que diminuer. Les obligations contractées en vertu de l'accord international sur l'énergie l'emporteraient sur celles de l'accord de libre-échange qui, cependant, n'impose lui-même pas au Canada de fournir quelque produit énergétique que ce soit aux États-Unis. Ce que l'accord prévoit c'est que pour déterminer si on se trouve en situation de pénurie, il faut faire un calcul fondé sur la disponibilité de nos approvisionnements et en faisant ce calcul il faut tenir compte de notre production et nos exportations en regard de notre consommation et de nos importations. Si nous avons déterminé que nous sommes en situation de pénurie, nous sommes libres de limiter nos exportations afin de nous assurer qu'elles ne dépassent pas un certain niveau.

**Le sénateur Hays:** Pourrais-je vous interrompre ici et vous demander comment vous concilier cela avec la nécessité d'accès proportionnel mentionnée dans la documentation que nous avons eu jusqu'à maintenant?

**M. Ritchie:** Bien sûr, monsieur, parce que la nécessité d'accès proportionnel n'est pas un engagement à fournir des produits. J'ai vu d'intéressants calculs effectués par différentes personnes—et il s'avère que ces calculs sont erronés—calculs fondés sur la présomption que d'une façon ou d'une autre le Canada doit expédier aux États-Unis plus de pétrole que nous en produisons. Ceci, bien sûr, n'a pas de sens. Aucun engagement à cet effet n'existe. Aucun engagement en ce sens ne pourrait exister et un tel volume ne pourrait être exporté. La seule obligation que le Canada contracte est de limiter, si on décide d'intervenir, l'exportation de pétrole sur une base proportionnelle.

**Le sénateur Hays:** Ceci m'amène à poser une variante de la question. Vous avez souligné que nous ne sommes pas obligés de fournir des approvisionnements et j'ai entendu dire que cet accord traduit simplement en un accord international la politique de notre gouvernement en matière d'énergie, politique que, personnellement, je ne considère pas comme une politique mais comme une absence de politique; en d'autres mots un marché déréglementé où les acheteurs sont des acheteurs et les vendeurs, des vendeurs. C'est ce que M<sup>me</sup> Carney a affirmé lorsqu'elle était ministre.

De toute façon, dans ce milieu, il est réaliste de vendre un produit au plus offrant et nous vendons présentement la moitié de notre production aux États-Unis. Supposons que demain l'approvisionnement est interrompu. Si je comprends bien ce que vous avez dit, nous n'aurions aucune possibilité de limiter les livraisons vers les États-Unis comme nous l'avions en 1973—peut-être avons-nous été mal avisés en 1973 de tout simplement dire que dans quatre-vingt-dix jours ou six mois nous allions cesser les livraisons—mais par contre nous, les producteurs de pétrole—et je suis de l'Alberta—continuerions probablement de négocier avec quiconque nous ferait la meil-



[Text]

sell into Chicago, say, 750,000 barrels a day, and this would preclude the Government of Canada from doing anything about it.

I harken to the press release which accompanied the Western Accord. There is a provision in the Western Accord which says that in the case of a dramatic change in price the government might intervene. The press release is more specific, saying that if there was an interruption of supply or some similar catastrophic event the government would do something to assist consumers for a period of time.

It seems that all that would go by the boards, as I understand the agreement now, and we in Alberta would be entitled, unless we decided otherwise, to sell to the highest bidder. Am I right or wrong in that? Perhaps you could comment on that.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, the situation is this. Under normal circumstances, the senator is entirely right, the producer is free to sell his oil to whoever will give him the best price. In the event that there were a major supply disruption and we were to determine we were in a short supply situation, this agreement would leave us entirely free to restrict those exports of oil. In the example that the senator cites where half our production is going to the U.S. and half here, and say there was a total collapse of all imports of oil, which I believe, if I had my numbers right, came to about 30 per cent of domestic consumption, we would be able to knock off 30 per cent of that export.

These are obviously just very rough numbers, but if cutting them back by a couple of hundred thousand barrels a day into that oil short market resulted in our not following up that U.S. price so that indeed the price in Canada were significantly lower, so be it. In other words, what that would mean is that up to the level of the export control, oil could be exported for the higher U.S. price but the remainder of it would be sold in Canada at the lower Canadian price under those circumstances.

Now, I say that under the free trade arrangement. Depending on the assumption one makes about the international situation, it could well be that the energy accords of 1977 would impose a new set of obligations on Canada, and it is my understanding that those could be somewhat more onerous. Those are long-standing commitments. They are now ten years old and they would remain in place even under this trade arrangement. But the arrangement itself, if I understood the senator's question accurately, would indeed permit us to restrict the export of oil and would indeed permit us to do so even though the result were to see a widening of the price gap in our favour between Canada and the United States.

**The Chairman:** Senator Hays, I find some of this testimony quite startling and quite at variance with the concepts that I had of the oil portion of this package. As we discussed in a pre-

[Traduction]

leure offre. Sans tenir compte du fait que Toronto ou Montréal ne disposerait d'aucun pétrole, nous serions libres de continuer à vendre à Chicago, disons 750 000 barils par jour, et ceci empêcherait le Gouvernement du Canada de faire quoi que ce soit à ce sujet.

J'ai prêté l'oreille au communiqué de presse qui accompagnait l'Accord de l'Ouest. Il y a une disposition dans l'Accord de l'Ouest qui dit qu'en cas de changement marqué du prix le gouvernement pourrait intervenir. Le communiqué de presse est plus précis, disant qu'en cas d'interruption de l'approvisionnement ou de quelque événement catastrophique semblable le gouvernement apporterait son aide aux consommateurs pendant un certain temps.

Il semble que tout cela disparaîtrait, de la manière dont je comprends l'accord maintenant, et nous de l'Alberta pourrions, à moins d'en décider autrement, vendre au plus offrant. Est-ce que j'ai bien compris? Peut-être pourriez-vous commenter ces faits.

**M. Ritchie:** Monsieur le Président, la situation est la suivante. Dans des circonstances normales, le sénateur à parfaitement raison, le producteur est libre de vendre son pétrole à quiconque lui donne le meilleur prix. Advenant une perturbation majeure de l'approvisionnement à la suite de laquelle il nous faudrait déterminer si nous sommes en situation de pénurie, l'accord de libre-échange nous laisserait entièrement libres de restreindre ces exportations de pétrole. Dans l'exemple cité par le sénateur, dans lequel la moitié de notre production va aux États-Unis et l'autre moitié reste ici, à supposer qu'advienne un effondrement complet de toutes les importations de pétrole, ce qui je crois, si mes chiffres sont corrects, représente environ 30 pour cent de la consommation domestique, nous pourrions rabattre 30 pour cent de l'exportation.

Ces chiffres ne sont de toute évidence que de grossières approximations. Si cette mesure avait comme conséquence de ne pas suivre le prix du marché américain de façon que le prix au Canada soit significativement plus bas, et bien qu'il en soit ainsi. En d'autres mots, cela signifierait que, dans la mesure permise par les contrôles sur le pétrole, le pétrole pourrait être exporté au prix plus élevé du marché américain et que le reste serait vendu au Canada au prix plus bas du marché canadien dans de telles circonstances.

Maintenant, j'affirme cela en vertu de l'accord de libre-échange. Selon les hypothèses que l'on émet sur la situation internationale, il pourrait bien être possible que les accords sur l'énergie de 1977 imposent un nouvel ensemble d'obligations au Canada qui, à ma connaissance, pourraient être bien plus onéreuses. Ce sont des obligations de longue date. Elles remontent à dix ans et elles demeureraient même si nous adoptions l'accord de libre-échange. Mais l'accord lui-même, si j'ai bien compris la question du sénateur, nous permettrait en effet de restreindre l'exportation de pétrole et nous permettrait effectivement de le faire même s'il en résultait une augmentation de l'écart, en notre faveur, entre les prix du marché canadien et du marché américain.

**Le président:** Sénateur Hays, je trouve une partie de ce témoignage assez étonnante et assez éloignée des concepts que j'avais acquis sur la partie relative au pétrole de cet accord et,



[Text]

vicious meeting when you were not here, we will certainly be looking at this whole energy matter as a separate study to get much more detail, but what you have opened up is very interesting.

**Senator Hays:** Are you leading to cut me off, Mr. Chairman?

**The Chairman:** No, no, I don't say that to cut you off because I would like to get what we can from this witness on this as background, because it certainly will assist us in seeking the answers from specialists in this area when we come out of it.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, could I say that if it were the committee's interest to pursue this or any other question in more detail, I could bring to the table our experts in the trade office, or other experts who have supported us in this negotiation, to give more detailed answers.

**The Chairman:** Well, we will certainly be coming to them and people in the industry when we start looking at some of these areas in more detail.

**Senator Hays:** Just a quick follow up, if I may, Mr. Chairman. I am a little confused now. I will go back to the text, but my understanding when I read the text that has been made available to us was that the American purchaser of oil would be secure in his or her knowledge that the 750,000 million barrels they were getting, to use my example, would not be interfered with even in the event of an interruption in supply.

**Mr. Ritchie:** No, sir, that is absolutely not correct. To take your hypothetical example, in the event we were to lose 300,000 barrels of our imports and the whole import capacity disappeared, we would have to cut back and we would cut back on the Americans just as much as we would cut back on ourselves.

**The Chairman:** Oh, yes, but there is the key—"just as much". Thirty per cent.

**Senator Hays:** That was the proportional access.

**The Chairman:** I have a little simpler statistical analysis than yours, Senator Hays. If we were simply exporting to the United States 300,000 barrels a day, consuming a million and importing 300,000 from overseas, and that import disappeared and we had to cut back 30 per cent, my understanding is that under this agreement we would cut back ourselves 30 per cent and we would cut back the Americans 30 per cent of that 300,000 we were exporting, and we would still be exporting to them 200,000 barrels.

**Mr. Ritchie:** Yes.

**The Chairman:** So we would be short in Canada.

[Traduction]

comme il en a été question à notre rencontre antérieure lorsque vous n'étiez pas là, nous allons certainement étudier séparément toute la question de l'énergie, afin d'obtenir plus d'information à ce sujet, mais la question que vous avez soulevée est très intéressante.

**Le sénateur Hays:** Cherchez-vous à m'empêcher de parler, monsieur le Président?

**Le président:** Non, non, je ne dis pas cela pour vous empêcher de vous exprimer parce que j'aimerais obtenir de notre témoin tous les renseignements que nous pouvons à ce sujet, parce que cela nous sera certainement d'un grand secours lorsque nous voudrions obtenir des réponses des spécialistes en cette matière lorsque nous en viendrons à ce sujet.

**M. Ritchie:** Monsieur le Président, me permettez-vous de dire que si le comité est intéressé à débattre ce genre de question, ou tout autre, plus en détails je pourrais amener à la table nos experts en commerce ou d'autres experts qui nous ont assuré leur soutien au cours des négociations, afin qu'ils vous donnent des réponses plus détaillées.

**Le président:** Eh bien, nous nous adresserons certainement à vous afin d'obtenir leurs opinions et celles des gens de l'industrie et d'autres personnes, lorsque nous commencerons à examiner certains de ces domaines plus en détails.

**Le sénateur Hays:** Si je peux me permettre, monsieur le Président, j'aimerais poursuivre brièvement, je suis un peu embrouillé en ce moment. Je vais revenir au texte, mais j'ai compris à la lecture du texte mis à notre disposition, que l'acheteur américain de pétrole serait assuré que les 750 000 barils qu'il reçoit, pour utiliser mon exemple, ne seraient pas touchés même en cas d'interruption de l'approvisionnement.

**M. Ritchie:** Non, monsieur, ce n'est absolument pas correct. Pour reprendre votre exemple hypothétique, si nous devions être privés de nos 300 000 barils importés et que toute possibilité d'importation devait nous être interdite, nous devrions imposer des restrictions et nous devrions restreindre les américains dans la même proportion que nous devrions nous restreindre nous-même.

**Le président:** Oh, oui, voilà la clé—"dans la même proportion". Trente pour cent.

**Le sénateur Hays:** Ça c'est l'accès proportionnel.

**Le président:** J'ai une petite analyse statistique plus simple que la vôtre, Sénateur Hays. Si nous exportions simplement 300 000 barils par jour vers les États-Unis, si nous en consommons un million et si nous en importons 300 000 de l'étranger, et si nous étions privés de ces importations et avions à nous imposer des restrictions de 30 pour cent, je crois comprendre qu'en vertu de l'accord, nous devrions nous imposer des restrictions de l'ordre de 30 pour cent et nous devrions imposer aux américains des restrictions de 30 pour cent des 300 000 que nous exportons et nous continuerions d'exporter 200 000 barils.

**M. Ritchie:** Oui.

**Le président:** Ainsi nous serions à court au Canada.

[Text]

**Mr. Ritchie:** We would cut back proportionately and therefore we would be shortening ourselves proportionately with the way we were shorting our export customer.

**The Chairman:** So that doesn't immediately square with your statement that there was nothing in this deal that requires us to export oil to the United States.

**Mr. Ritchie:** I am sorry to come back to this but, no, sir, there is absolutely nothing in this deal that requires us to export oil to the United States. In those numbers I am assuming that the United States is in a desperate energy-short situation, and as a result prices in the U.S. market are going up very, very fast and very high and therefore when we impose our control that full amount will be sold. Obviously, some have painted the opposite scenario where somehow the Americans are ticky-boo and Canada is short of oil. In that case no oil would flow at all. There would be no obligation for the oil to flow. The oil would flow to where it got the highest price, unless and until the exports reached the level at which we were controlling those exports. In other words, the Canadian consumer could be no worse off than a proportionate reduction, but could, of course, be better off if Canadian prices were higher than the U.S. prices. Under the example you cite, sir, there would be no obligation on our part to supply the Americans with one barrel of oil under this free trade arrangement.

**Senator Hays:** And that is your interpretation of the language in subparagraph (1) of the second paragraph on page 2 of the Preliminary Transcript, Canada-U.S. Free Trade Agreement, Elements of the Agreement:

Short supply or prevention of exhaustion of a finite energy resource, but only if the exporting Party provides proportional access to the diminished supply and does not otherwise discriminate on price.

**Mr. Ritchie:** Absolutely, sir. Let me reiterate. What we are talking about here is the commitments that the Government of Canada would accept with respect to its regulation at the border of exports, and what that clause says is that we would not impose an export control at the border that would limit exports below a proportionate cutback. It does not say that we will move the army into the oil fields in order to ensure that that production goes into the United States. It does not say that we will import oil from other countries in order to ship oil to the United States. What it says is: "If you as a producer enter into a contract to sell your oil to the United States, we will interfere in that contract only if we are in a short supply situation, and that contract of yours would result in exports going above the control limit." But there is no supply commitment in this agreement, and this is a very fundamental point.

[Traduction]

**M. Ritchie:** Nous nous imposerions des restrictions proportionnelles et par conséquent notre situation de pénurie serait proportionnellement égale à la situation de pénurie de notre client à l'exportation.

**Le président:** Par conséquent cela ne correspond pas parfaitement avec votre déclaration selon laquelle il n'y a rien dans cette entente qui nous oblige à exporter du pétrole aux États-Unis.

**M. Ritchie:** Je suis désolé de revenir là-dessus mais, non, monsieur, il n'y a absolument rien dans cette entente qui nous oblige à exporter du pétrole aux États-Unis. Ces chiffres me laissent supposer que les États-Unis sont dans une situation désespérée de pénurie d'énergie, et en conséquence les prix sur le marché américain montent très très vite et très haut et en conséquence lorsque nous imposons nos restrictions toute cette quantité sera vendue. De toute évidence, certains ont élaboré un scénario contraire dans lequel d'une manière ou d'une autre les Américains sont gras dur et le Canada à court de pétrole. Dans ce cas il n'y aurait aucun approvisionnement en pétrole. Nous ne serions aucunement tenus de livrer du pétrole. Le pétrole serait livré au plus offrant, à moins et jusqu'à ce que les exportations aient atteint le niveau auquel nous contrôlerions ces exportations. En d'autres mots, le consommateur canadien ne souffrirait pas plus que s'il y avait une réduction proportionnée, mais pourrait, bien sûr, s'en trouver mieux si les prix canadiens étaient plus élevés que les prix américains. En vertu de l'exemple que vous citez, Monsieur, il n'y aurait aucune obligation de notre part de fournir un baril de pétrole aux américains conformément à l'accord sur le libre-échange.

**Le sénateur Hays:** Et ceci est votre interprétation du libellé de l'alinéa (1) du deuxième paragraphe de la page 2 de la transcription préliminaire, Accord de Libre-Échange entre le Canada et les États-Unis, Éléments de l'Accord:

Insuffisance des approvisionnements ou nécessité de prévenir l'épuisement d'une ressource énergétique non renouvelable, mais seulement si la Partie exportatrice offre un accès proportionnel aux approvisionnements réduits et ne prend aucune autre mesure de fixation de prix discriminatoires.

**M. Ritchie:** Absolument, monsieur. Permettez-moi de répéter. Ce dont il est question ici, c'est les engagements que le Gouvernement du Canada accepterait de prendre quant à la réglementation des exportations à la frontière, et ce que cette clause dit est que nous n'imposerions pas de contrôle à l'exportation à la frontière, contrôle qui aurait pour effet de limiter les exportations en-dessous du niveau de restriction proportionnée. Ce n'est pas dit que nous allons mobiliser l'armée et la stationner dans les champs pétrolifères afin de nous assurer que cette production est exportée aux États-Unis. Ce n'est pas dit que nous allons importer du pétrole d'autres pays afin de livrer du pétrole aux États-Unis. Ce qui est dit est ceci: «Si vous en tant que producteur vous engagez par contrat à vendre votre pétrole aux États-Unis, nous interviendrons dans votre contrat seulement en cas de situation de pénurie et si votre contrat faisait monter les exportations au-dessus de la limite imposée». Mais il n'y a aucun engagement en regard de

[Text]

**The Chairman:** Senator Hays, I have other senators on my list with other subjects. Your questioning and the answers of the witness are such that we have simply opened up what obviously is going to require a full meeting on this one subject alone. I know that I have more questions than answers in my mind on this. The witness has just mentioned contracts, but generally speaking oil is not sold under long-term contracts whereas gas is. So we come to two very different regimes where you have some 20-year contracts and 30-day contracts.

**Mr. Ritchie:** Forgive me, Mr. Chairman, I used the word "contracts" only because the honourable senator had. Whatever the nature of the transaction, even if it were a long-term contract, we would be prepared to intervene and cut into that contract in order to limit the exports down to the control level.

**Senator Hays:** Oil would never be contracted for more than 30 days.

**Mr. Ritchie:** That's right.

**Senator Hays:** Perhaps less.

**Mr. Ritchie:** That's right.

**Senator Hays:** In fact, it is more common to be a week. What would happen, though, is that there would be a great demand and the price would rise very rapidly in the current environment where there is no regulation—as I say, in absence of policy or in absence of intervention—so that those parts of Canada that were short would have to compete with those parts of the United States that were short. But you are telling me that we could intervene under the agreement and say, "We will not sell to you because this is a situation of short supply," and somehow or other square that with the proportional access obligation and they could supply their own market on a priority basis.

**Mr. Ritchie:** I am saying to you, sir, that we would say that the federal government will not permit anyone from Canada to sell to you above that much oil; up to that much it is between buyer and seller. But there would be no obligation on the part of the Government of Canada to ensure that American buyers were sold Canadian oil in any quantity. There is no supply obligation.

**Senator Hays:** I will accept the chairman's admonition.

**The Chairman:** Yes, I think we will have to come back to this, Senator Hays. This is an enormous subject. Mr. Ritchie, I can't square your answers with what I read in the agreement and I can't quite square your answers with what I understand, that if we have established an historic pattern of 200,000 or 300,000 barrels a day, we will maintain that pattern subject only to a proportional cutback.

[Traduction]

l'approvisionnement dans cet accord et ceci est un point très fondamental.

**Le président:** Sénateur Hays, il y a d'autres sénateurs sur ma liste qui veulent aborder d'autres sujets. Vos questions et les réponses du témoin sont telles que vous nous avez tout simplement entraînés dans une discussion sur un sujet qui nécessitera de toute évidence qu'on y consacre toute une séance. Je sais que j'ai moi-même plus de questions que de réponses sur ce sujet. Le témoin vient de mentionner les contrats, mais en général le pétrole n'est pas vendu en vertu de contrats à long terme bien que le gaz le soit. En conséquence, cela nous amène à parler de deux régimes très différents en vertu desquels il y a des contrats de 20 ans et des contrats de 30 jours.

**M. Ritchie:** Je m'excuse, monsieur le Président, j'ai utilisé le mot «contrat» seulement parce que l'honorable sénateur l'avait utilisé. Quelle que soit la nature de la transaction, même dans le cas d'un contrat à long terme nous serions prêts à intervenir et à restreindre le contrat afin de limiter les exportations jusqu'au niveau de contrôle.

**Le sénateur Hays:** Il n'y aurait jamais de contrat de plus de 30 jours pour le pétrole.

**M. Ritchie:** C'est vrai.

**Le sénateur Hays:** Peut-être moins.

**M. Ritchie:** C'est vrai.

**Le sénateur Hays:** En fait, il s'agit généralement d'une semaine. Ce qui adviendrait, par contre, est qu'il y aurait une grande demande et le prix monterait très rapidement dans le contexte actuel où il n'y a aucune réglementation—comme je le dis, en l'absence d'une politique ou en l'absence d'une intervention—de façon que les régions du Canada où il y aurait pénurie auraient à rivaliser avec les régions des États-Unis où il y aurait pénurie. Mais vous me dites que nous pourrions intervenir en vertu de cet accord et dire: «Nous ne vous vendrons pas de pétrole en raison de la situation de pénurie», et d'une façon ou d'une autre répondre à notre obligation d'accès proportionnel et ils pourraient approvisionner leur propre marché sur une base prioritaire.

**M. Ritchie:** Ce que je dis, monsieur, est que nous dirions que le gouvernement fédéral ne permettrait à personne au Canada de vendre du pétrole au-delà de cette quantité; jusqu'à cette limite c'est entre l'acheteur et le vendeur. Mais le Gouvernement du Canada ne serait aucunement obligé de s'assurer que les acheteurs américains puissent acheter quelque quantité que ce soit de pétrole canadien. Nous n'avons aucune obligation de les approvisionner.

**Le sénateur Hays:** Je vais consentir à la demande du président.

**Le président:** Oui, je pense que nous devons revenir à ce sujet, sénateur Hays. C'est un sujet énorme. Monsieur Ritchie, je ne peux faire correspondre vos réponses à ce que je lis dans l'accord et je ne peux difficilement faire correspondre vos réponses à ce que je comprends, soit de maintenir un approvisionnement qui n'est soumis qu'à des restrictions proportionnelles si nous avons déjà établi un précédent historique en



[Text]

**Mr. Ritchie:** That's correct.

**The Chairman:** That's correct. So we do have an obligation to export.

**Mr. Ritchie:** No, sir.

**The Chairman:** That's where the problem comes.

**Mr. Ritchie:** We have a right to cut back.

**Senator Hays:** But only proportionally.

**The Chairman:** We don't have an obligation to start exporting, but having established an export pattern we have an obligation to honour it.

**Mr. Ritchie:** In the case of natural gas where you have long-standing contracts it is a different kind of issue. In the case of oil where you are looking at 30-day contracts, very quickly the situation would be that there would not be more oil from the cutback level flowing. There could be less, but there would be no commitment on the part of the Government of Canada or any Canadian to supply that full quota of oil. But none could be supplied above that quota.

**The Chairman:** And you could not cut back the whole of that export pattern of oil just to serve the Canadian market.

**Mr. Ritchie:** No, it would have to be proportional.

**The Chairman:** Yes, that's the point. There is an obligation to export oil—

**Mr. Ritchie:** Absolutely.

**The Chairman:** —to a degree.

**Mr. Ritchie:** There is an obligation to approve the export of oil where buyer and seller have reached an arrangement.

**The Chairman:** In fairness to other people on my list, Senator Hays, I think we had better wait until we get the oil experts here and we can get into this in great detail.

**Mr. Ritchie:** And then they will really get you confused.

**The Chairman:** Yes, and then we will really get confused. Senator Doyle and Senator Stewart.

**Senator Doyle:** Thank you, Mr. Chairman. Could we come back to the wine basket or the wine store for just a moment? The wine producers of this country, or these provinces, produce a number of wines that are not totally produced in this country; that is, there is an ingredient in those wines other than our own grapes. We mix an imported factor into the wines that we are going to sell.

Under the treaty, in exporting those wines to the United States would there be any limitation on their sale other than the one that might have to do with quantity of the imported ingredient?

**Mr. Ritchie:** There would be a rule of origin which would have to be met for the wine to enjoy free access to the U.S.

[Traduction]

ayant assuré un approvisionnement de 200 000 ou 300 000 barils par jour.

**M. Ritchie:** C'est correct.

**Le président:** C'est correct. Ainsi nous avons une obligation d'exporter.

**M. Ritchie:** Non, monsieur.

**Le président:** C'est de là que vient le problème.

**M. Ritchie:** Nous avons le droit de restreindre.

**Le sénateur Hays:** Mais seulement proportionnellement.

**Le président:** Nous n'avons aucune obligation de commencer à exporter, mais une fois que nous avons établi un schéma d'exportation nous sommes obligés de le respecter.

**M. Ritchie:** Dans le cas du gaz naturel pour lequel il y a des contrats à long terme le problème est différent. Dans le cas du pétrole pour lequel les contrats sont de 30 jours, la situation pourrait évoluer très rapidement et amènerait l'interruption des livraisons de pétrole à partir du niveau des restrictions. Les livraisons pourraient même être en deçà de ce niveau, mais il n'y aurait aucun engagement de la part du Gouvernement du Canada ou de tout Canadien de fournir la totalité du contingent de pétrole. Mais le contingent ne pourrait être en aucun cas dépassé.

**Le président:** Mais vous ne pourriez arrêter complètement ces exportations de pétrole juste pour servir les intérêts du marché canadien.

**M. Ritchie:** Non, les restrictions devraient être proportionnelles.

**Le président:** Oui, c'est là la question. Il y a obligation d'exporter du pétrole—

**M. Ritchie:** Absolument.

**Le président:** . . . jusqu'à dans une certaine mesure.

**M. Ritchie:** Il y a obligation d'approuver l'exportation de pétrole lorsque l'acheteur et le vendeur ont conclu une entente.

**Le président:** Afin d'être honnête envers toutes les personnes de ma liste, Sénateur Hays, je pense que nous ferions mieux d'attendre la présence des experts en pétrole afin de discuter de ce problème plus en détails.

**M. Ritchie:** Et alors ils pourront vraiment vous embrouiller.

**Le président:** Oui, et alors nous serons vraiment embrouillés. Sénateur Doyle et Sénateur Stewart.

**Le sénateur Doyle:** Merci, monsieur le Président. Pourrions-nous revenir à la question du vin juste pour un moment? Les producteurs de vin de ce pays, ou de ces provinces, produisent un nombre de vins qui ne sont pas entièrement produits dans ce pays; c'est-à-dire qu'il y a un ingrédient dans ces vins qui ne provient pas de nos propres raisins. Nous mélangeons un ingrédient importé aux vins que nous allons vendre.

En vertu de l'entente, lorsque ces vins sont exportés aux États-Unis, y a-t-il d'autres restrictions imposées à part celle qui a trait à la quantité de l'ingrédient importé?

**M. Ritchie:** Il y aurait une règle d'origine qui devrait être respectée afin que le vin puisse accéder librement au marché

[Text]

market. I think that is the crux of the senator's point. I am not sure what that rule of origin is precisely for domestic wine. The formulation used is either a change of tariff heading, the imported product changes in tariff heading, or in some cases there is a value standard, but I don't believe that that applies to wine. In other words, the imported wine would not qualify.

**Senator Doyle:** Any percentage of imported wine; for instance, a Canadian sherry made with a Portuguese brandy, fortified with Portuguese brandy?

**Mr. Ritchie:** I can look into that specific case and determine what the percentage requirement would be. All I can tell you this afternoon with assurance is that if it is all Canadian it qualifies but if it has a blended proportion in it then I would suspect it is qualified as an imported wine and would not benefit from the free trade area provisions, but I will check into that for you.

**Senator Doyle:** Would you please.

**The Chairman:** Just a supplementary—

**Senator Doyle:** Sorry, but I might ask the same question about liquor.

**The Chairman:** If the component that is imported comes from the United States it makes no difference, of course.

**Mr. Ritchie:** That's right.

**The Chairman:** Because something like 80 per cent of the grapes that go into our wine in British Columbia come from California.

**Mr. Ritchie:** Yes. I should have said that if it is North American wine, if it is Canadian or American wine blended in whatever proportion, it would qualify for free access to the U.S. market. It would still, then, not qualify for preferential treatment in the Canadian market except under certain circumstances.

**Senator Doyle:** I would extend that question to apply to liquor as well, say, to tequila imported from the United States but with an ingredient that perhaps originated in Mexico.

**Mr. Ritchie:** Well, if the ingredient imported from Mexico was a tequila there would be a problem. It would not qualify for entry into Canada as an American product.

**Senator Doyle:** You are thinking of the tequila being entirely imported from Mexico.

**Mr. Ritchie:** I don't know what there is in tequila, which is a shocking confession.

**Senator Doyle:** It is handy to the Mexican border and you might reasonably bring in some.

**Mr. Ritchie:** If it were other than wholly American spirit, then the blending of that spirit with a spirit from another foreign country would not qualify it for entry into the Canadian market free of duty.

**Senator Doyle:** And the same the other way around?

[Traduction]

américain. Je pense que c'est là le fond de la question du sénateur. Je ne suis pas certain que la règle d'origine s'applique précisément au vin domestique. La désignation utilisée est soit un changement de numéro tarifaire, le produit importé change de numéro tarifaire, ou dans certains cas une norme de valeur mais je ne crois pas que ce soit le cas du vin. En d'autres mots, cette règle ne s'applique pas au vin importé.

**Le sénateur Doyle:** N'importe quel pourcentage de vin importé; par exemple, un sherry canadien fait à partir de brandy portugais, alcoolisé à partir d'un brandy portugais?

**M. Ritchie:** Je peux étudier ce cas particulier et déterminer quel serait le pourcentage exigé. Tout ce que je peux vous dire cet après-midi avec assurance est que s'il s'agit d'un produit entièrement canadien, il est admissible en vertu de l'accord de libre-échange mais s'il comporte une partie mélangée je croirais alors qu'il est admissible en tant que vin importé et ne bénéficierait pas des dispositions prévues dans le libre-échange, mais je vais vérifier cette question pour vous.

**Le sénateur Doyle:** Pourriez-vous, s'il vous plaît.

**Le président:** Juste une question—

**Le sénateur Doyle:** Désolé, mais je pourrais poser la même question au sujet de l'alcool.

**Le président:** Si l'ingrédient qui est importé vient des États-Unis, cela ne fait aucune différence bien sûr.

**M. Ritchie:** C'est juste.

**Le président:** Parce qu'en Colombie-Britannique quelque 80 pour cent des raisons entrant dans la fabrication de notre vin provient de la Californie.

**M. Ritchie:** Oui. J'aurais dû mentionner que s'il s'agit de vin nord-américain, s'il s'agit d'un vin fait d'un mélange, dans quelque proportion que ce soit, de vins canadiens et américains, ce vin serait admis à avoir accès librement au marché américain. Il ne serait toutefois pas admissible au traitement préférentiel sur le marché canadien sauf en certaines circonstances.

**Le sénateur Doyle:** Je voudrais juste faire également porter cette question sur l'alcool, disons à la tequila importée des États-Unis, mais dont un ingrédient provient peut-être du Mexique.

**M. Ritchie:** Eh bien, si l'ingrédient importé du Mexique était de la tequila, il y aurait un problème. Le produit ne serait pas admis à entrer au Canada en tant que produit américain.

**Le sénateur Doyle:** Vous présumez que le tequila a été entièrement importée du Mexique.

**M. Ritchie:** J'avoue humblement que je ne sais pas ce qu'il y a dans la tequila, mais si—

**Le sénateur Doyle:** C'est près de la frontière mexicaine et vous pourriez raisonnablement en rapporter.

**M. Ritchie:** S'il s'agissait de tout autre alcool entièrement américain, alors le mélange d'alcool américain et d'alcool d'origine étrangère constituerait un produit non admissible à entrer sur le marché canadien sans droit de douanes.

**Le sénateur Doyle:** En serait-il de même pour la situation inverse?

[Text]

**Mr. Ritchie:** The same the other way around. I will write a note to the chairman, if I may, to give you the precise rules of origin. If it is strictly a change of tariff heading, as I believe is the case in this chapter, then that's it. That would be the answer. But in some cases there is also a percentage value standard, and I will check into that.

**Senator Doyle:** A supplementary question to that: Are there any other rules of the trade in the importing and exporting of liquor that would affect access to, say, the provisions of the treaty? For instance, there has recently been worldwide an argument over the designation of a product as champagne. I believe that one has been resolved but there are others that have not been resolved. Could there be superimposed upon the provisions of the treaty a kind of ruling, another kind of ruling, on the description of the product rather than a restriction that was defined entirely to deal with the ingredients?

**Mr. Ritchie:** The only two that I am aware of, sir, would have to do with Canadian whiskey and bourbon. Under the agreement Canadian whiskey must be whiskey distilled in Canada according to the specifications, and American bourbon must be bourbon distilled in the United States according to specifications.

**Senator Doyle:** You don't know of any such rulings on wines? For instance, we make a lot of so-called champagne here in Ontario and they make a lot of Bordeaux in Quebec.

**Senator Bazin:** The secret of Ontario wines is unfolding.

**Mr. Ritchie:** I don't know of any other specific instances where the agreement would at least explicitly provide for these distinctive nomenclatures, but I will check to see if there are any in the instance of wine.

**Senator Doyle:** Mr. Chairman, may I squeeze in one other question?

**The Chairman:** Yes, Senator Doyle.

**Senator Doyle:** My question relates to the movie industry. Is there anything that you know of in the agreement, as it now stands, that would stand in the way of the Canadian government's introducing any policy designed to encourage and develop a distribution industry for film in this country? I think it is known as the "anti-Valenti factor".

**Mr. Ritchie:** The agreement explicitly excludes the cultural industries from both its disciplines and its protections. Therefore, there would be nothing in this agreement that would bear upon such a policy.

**Senator Doyle:** Therefore, the speculation that we have heard a great deal about, that certain advantages enjoyed by the distribution industry are to be continued as a part of the agreement, is wrong?

**Mr. Ritchie:** If it is suggested that that is part of this agreement, clearly it is not. It forms no part of this agreement.

**Senator Doyle:** Thank you very much.

**The Chairman:** I have a supplementary question. I was asking the staff if Minister Flora MacDonald's draft legislation

[Traduction]

**M. Ritchie:** Il en serait de même pour la situation inverse. J'écrirai une note au président, si je peux, afin de vous donner précisément les règles d'origine. S'il s'agit strictement d'une modification du numéro tarifaire, comme c'est je crois le cas dans ce chapitre, alors c'est cela. Ce serait la réponse. Mais dans d'autres cas il y a aussi la norme de valeur en pourcentage, et je vais vérifier ce point.

**Le sénateur Doyle:** Une question supplémentaire à cela. Y a-t-il d'autres règles de commerce régissant l'importation et l'exportation de l'alcool qui empêcheraient, disons, de bénéficier des dispositions du traité? Par exemple, il y avait récemment un débat mondial sur la désignation d'un produit comme le champagne. Je crois qu'un cas a été résolu mais il y en a d'autres qui n'ont pas été résolus. Pourrait-il s'ajouter aux dispositions de l'entente, qui est un genre de réglementation, un autre genre de réglementation sur la description du produit plutôt qu'une restriction visant exclusivement les ingrédients?

**M. Ritchie:** Les deux seules que je connaisse seraient les réglementations régissant le whisky canadien et le bourbon. En vertu de l'accord le whisky canadien doit être du whisky distillé au Canada conformément aux spécifications, et le bourbon américain doit être du bourbon américain distillé aux États-Unis conformément aux spécifications.

**Le sénateur Doyle:** Vous ne connaissez aucune réglementation du genre visant les vins? Par exemple, nous faisons beaucoup de soi-disant champagne en Ontario et ils font beaucoup de bordeaux au Québec?

**Le sénateur Bazin:** Le secret des vins ontariens est dévoilé.

**M. Ritchie:** Je ne connais aucun autre cas particulier où l'accord comporterait au moins des dispositions explicites visant ces désignations distinctes, mais je vais vérifier afin de voir s'il y en a dans le cas du vin.

**Le sénateur Doyle:** Monsieur le Président, pourrais-je glisser une autre question?

**Le président:** Oui, monsieur le Sénateur Doyle.

**Le sénateur Doyle:** Ma question porte sur l'industrie du cinéma. À votre connaissance, y a-t-il à l'heure actuelle, dans l'accord, quelque chose qui empêcherait le gouvernement du Canada d'adopter une politique visant à favoriser la création d'une industrie de distribution de films dans notre pays? Je crois que l'on appelle cela le facteur «anti-Valenti».

**M. Ritchie:** L'accord exclut d'une manière explicite les industries culturelles à la fois de ses secteurs et de ses protections. Par conséquent, rien dans l'accord aurait des répercussions sur une telle politique.

**Le sénateur Doyle:** Alors, les nombreuses spéculations voulant que l'accord maintienne certains avantages dont jouit l'industrie de la distribution sont fausses?

**M. Ritchie:** Si on laisse entendre que cela fait partie de l'accord de libre-échange, en réalité ce n'est pas le cas. Il n'y a rien de cela dans l'accord.

**Le sénateur Doyle:** Je vous remercie beaucoup.

**Le président:** J'ai une autre question. J'ai demandé au personnel si le projet de réglementation de la ministre Flora Mac-



[Text]

had been made public yet, but apparently it has not. Therefore, we do not know what is in the legislation. I was going to ask the witness if that specifically would be acceptable under this deal, and we do not know because we have not seen it yet.

**Senator Doyle:** I think I used about as much in the way of description as she has used.

**The Chairman:** I thought there was perhaps a draft in the public domain, but apparently not.

**Mr. Ritchie:** I can say, sir, that there would be nothing in any draft in that field which would be inconsistent with this agreement because this agreement does not apply to those industries. As I have said, that means, of course, that it is excluded from both the disciplines, but also from the protections of this agreement. That would mean that, for any action in that or any other cultural industry which the Americans regarded as contrary to their commercial interest, they could exercise their international rights. They could exercise their GATT rights or other rights—in respect of that.

**The Chairman:** Paragraph 1 under “Cultural Industries” says that cultural industries as defined are exempt from the provisions of this agreement. Paragraph 2 says:

Notwithstanding any other provision of this Agreement, a Party may take measures of equivalent commercial effect in response to actions that would have been inconsistent with this Agreement but for paragraph 1.

Under paragraph 1 we do something about films that Mr. Valenti does not like. I assume from that wording that they are entitled to what, in trade terms, we call compensation?

**Mr. Ritchie:** They are entitled under their outstanding international obligations and their rights to retaliate, as, for example, in the case of the American Board of Broadcasters. We introduced Bill C-58. The American Board of Broadcasters were very upset. The United States enacted a tax on convention visitors which they judged to be a measure of equivalent commercial effect.

**The Chairman:** It was ten times worse.

**Mr. Ritchie:** It was ten times worse. Similarly, if the United States were to take exception to any present or future action in the field of cultural industries, they would have access to their rights under the GATT. They could go ahead and do that.

**The Chairman:** So they are exempted from the free trade arrangement, but they are not exempted from existing GATT rules?

**Mr. Ritchie:** That is right.

**The Chairman:** Senator Stewart.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mr. Chairman, I have already had an opportunity to ask questions. Perhaps there are other members of the committee who have not used their opportunity.

[Traduction]

Donald avait été rendu public, mais il semble que non, et nous ne savons donc pas ce qu'il contient. J'étais sur le point de demander au témoin si cette réglementation en particulier serait acceptable du point de vue de l'accord, mais il est impossible de savoir puisque nous n'en avons pas encore pris connaissance.

**Le sénateur Doyle:** Je pense avoir été aussi descriptif qu'elle.

**Le président:** J'ai pensé qu'il y avait peut être une ébauche disponible pour le public, mais il semble que non.

**M. Ritchie:** Je peux vous affirmer, Monsieur, qu'aucun projet sur la question ne contient quoi que ce soit qui serait incompatible avec l'accord, puisque ce dernier ne s'applique pas à ces industries. Comme je l'ai déjà mentionné, cela veut dire, bien sûr, qu'il est exclu à la fois des secteurs et des protections du libre-échange. Ce qui reviendrait à dire que face à toute mesure dans ce secteur ou dans une autre industrie culturelle, et que les Américains jugeraient contraire à leurs intérêts, ces derniers pourraient exercer leurs droits en la matière, sur le plan international, ou les droits que leur donnent les accords du GATT, ou d'autres droits.

**Le président:** Au paragraphe 1 de la rubrique «Industries culturelles», on dit que ces industries, au sens qu'on leur donne, sont exempts des dispositions de l'accord. Au paragraphe 2, on lit

que nonobstant toute autre disposition de l'accord, une partie peut prendre des mesures portant des conséquences commerciales équivalentes, en réaction à des actions non conformes à l'accord, excepté le paragraphe 1.

À ce paragraphe 1, il y a quelque chose sur l'industrie du cinéma, qui ne plaît pas à M. Valenti. Je suppose, d'après le libellé, qu'ils sont disposés à faire ce que, dans le domaine des accords commerciaux, on appelle des compensations?

**M. Ritchie:** En vertu de leurs obligations internationales et de leurs droits, ils peuvent user de représailles, comme ce fut le cas avec l'American Board of Broadcasters. Lorsque nous avons adopté la Loi C-58, l'American Board of Broadcasters a été très surpris. Les États-Unis ont ensuite adopté l'imposition d'une taxe sur les visiteurs en congrès, mesure qu'ils ont jugé comme ayant un effet commercial équivalent.

**Le président:** C'était dix fois pire.

**M. Ritchie:** En effet. De la même manière, si les États-Unis se froissaient de toute mesure actuelle ou future dans le domaine des industries culturelles, ils pourraient faire valoir leurs droits en vertu du GATT. Rien ne les en empêcherait.

**Le président:** Alors il sont exemptés des accords de libre-échange, mais pas des règlements actuels du GATT.

**M. Ritchie:** C'est vrai.

**Le président:** Sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, j'ai déjà eu l'occasion de poser des questions. Il y a probablement d'autres membres du comité qui ne l'ont pas encore fait.

[Text]

**The Chairman:** Senator De Bané has indicated an interest. Perhaps he could go first and I will come back to you when he has concluded.

**Le sénateur De Bané:** Monsieur l'ambassadeur, récemment à l'Assemblée nationale du Québec, certains députés se sont demandés si ce traité de libre-échange pourrait avoir certains effets sur la réglementation linguistique pour les produits vendus dans la province de Québec au ailleurs au Canada. Actuellement, le ministère fédéral des Consommations et des Corporations a édicté certaines règles pour l'usage des deux langues officielles. Certains députés à Québec se demandent si ce traité qui doit favoriser le libre-échange des biens et des services peut avoir préséance sur ces lois, par exemple, celles émanant de Consommations et Corporations Canada, ou celles qu'une des législatures provinciales pourrait adopter?

**M. Ritchie:** Il n'en est absolument pas question, absolument sans équivoque.

**Le sénateur De Bané:** Je vous remercie. D'ai une autre question, monsieur l'ambassadeur Ritchie: nous disons dans le résumé que l'on ne touche pas à la culture. Mais, d'autre part, nous voyons que, à terme, les entreprises américaines pourraient acheter des entreprises canadiennes dont la valeur est de 150 millions de dollars sans obtenir la permission du gouvernement canadien. Est-ce que l'on ne peut pas dire que cette disposition qui leur permettrait d'acheter toutes sortes d'entreprises culturelles dans le domaine de l'édition, des journaux, des publications, etc., peut apporter un changement profond dans nos industries «culturelles»?

**M. Ritchie:** Dans ce chapitre sur l'investissement, il est bien noté que nonobstant tous les ajustements que nous accepterions d'apporter à Investissement Canada, pour le Canada, les parties ont convenu que les industries culturelles sont exclues du chapitre sur l'investissement. Donc, cela ne les touche absolument point.

**Le sénateur De Bané:** D'accord. Ma dernière question, monsieur Ritchie est la suivante: nous avons fait deux concessions dans le domaine culturel, dont une au sujet du câble qui était jusqu'à maintenant piraté dans ce pays. La conclusion que je tire de l'entente est que, dans le domaine culturel, au fond, nous allons consacrer et maintenir le statu quo. Or, le statu quo, comme le disait récemment madame Flora MacDonald, c'est que 97 p. 100 du temps-écran dans nos cinémas au Canada est consacré à des films américains. D'ailleurs, le Canada est le premier marché étranger dans le domaine du cinéma pour les États-Unis, après le marché américain. En vertu du contrôle des salles que les Américains ont ici, il n'est pas très facile de projeter des films étrangers à part les films américains.

Je crois comprendre que nous disons dans l'entente que. Si l'un des deux pays voudrait prendre des mesures spéciales dans le domaine culturel, l'autre pays est libre de prendre des mesures compensatoires soit dans ce domaine ou soit dans un autre. Alors, je me dis, qu'est-ce qu'il va arriver du projet de loi que madame MacDonald a promis de déposer, compte tenu des négociations que vous avez conclues?

[Traduction]

**Le président:** Le sénateur De Bané en a manifesté l'intention. On pourrait sûrement lui céder la parole et revenir à vous lorsqu'il aura terminé.

**Senator De Bané:** Mr. Ambassador, some members of the Quebec National Assembly were wondering recently whether the free trade agreement could affect the language laws governing products sold in the province of Quebec or elsewhere in Canada. The federal Department of Consumer and Corporate Affairs has currently set out some rules governing the use of the two official languages. Some Quebec MNAs were wondering if this agreement designed to promote the free trade of goods and services will take precedence over legislation that would be drafted by, for example, Consumer and Corporate Affairs Canada, or provincial legislatures?

**Mr. Ritchie:** Absolutely not.

**Senator De Bané:** Thank you. I have another question for you, Ambassador Ritchie. The summary states that culture was not on the bargaining table. However, we see that over time, American businesses could buy Canadian companies worth \$150 million without having to get the approval of the Canadian government. Wouldn't you say that this provision, which would enable the Americans to buy up all kinds of cultural businesses such as publishing houses, newspapers and magazines, will profoundly change our "cultural" industries?

**Mr. Ritchie:** In the chapter on investment, it is clearly stated that notwithstanding all the modifications that we would be prepared to make to Investment Canada for Canada's benefit, the parties have agreed that cultural industries will be excluded from the chapter on investment. Therefore, this provision does not affect them in the least.

**Senator De Bané:** I see. I have one final question for you, Senator Ritchie. We have made two concessions in the cultural field, one concerning cable which until now had been pirated in this country. The conclusion that I draw from the agreement is that, as far as cultural industries are concerned, the status quo will prevail. As Miss Flora MacDonald recently stated, the status quo means that 97 per cent of the viewing time in our Canadian theaters is given over to American films. In fact, Canada is the United States' number one foreign market for cinema. In view of the control the Americans have over our cinemas, it is not very easy to show foreign films, aside from American ones.

To my understanding, the agreement stipulates that if one of the two countries wishes to initiate special measures in the cultural field, the other country is free to introduce countermeasures. I am wondering what is to become of the bill that Miss MacDonald promised to table, in view of the negotiations which you have concluded?



[Text]

**Mr. Ritchie:** En ce moment, les Américains sont parfaitement libres d'agir précisément de cette façon. Autrement dit, si cette entente n'est pas entérinée, et si une législation quelconque dans le domaine culturel était mise en vigueur et que les Américains se sentaient offusqués quant à leurs intérêts commerciaux, ils ont parfaitement le droit en ce moment de prendre des mesures de représailles, soit sous l'égide de leur chapitre 301, ou sous d'autres chapitres de leurs lois américaines.

Donc, cela n'est nullement changé par cette entente. Il est vrai que nous n'avons pas réussi dans cette entente à négocier des protections additionnelles pour l'industrie culturelle, pour la raison évidente que nous ne nous apprêtons point à faire des concessions dans ce domaine. Donc, il y a ni concessions, ni protection dans ce domaine et le statu quo continue.

Je peux juste ouvrir une parenthèse en disant que la seule chose discutée en famille, parmi les proches, plus que la politique commerciale, c'est la politique culturelle. Étant donné que j'ai frère et une sœur qui sont comédiens et on a aussi dans la famille, un cameraman et une danseuse, je partage entièrement le grand souci de monsieur le sénateur et de madame le ministre et d'autres sur l'épanouissement culturel au Canada. L'entente commerciale est importante mais après tout elle est seulement une entente commerciale. Il n'y a rien dans cette entente qui touche aux industries culturelles, ni pour nuire à cet épanouissement, ni pour promouvoir l'épanouissement de cette industrie. Les seules choses qui sont pertinentes d'une façon ou d'une autre dans ce domaine, ce sont les gestes très concrets qui sont identifiés clairement dans la transcription préliminaire. Il y a le service du câble, comme monsieur le sénateur vient de le mentionner et quelques épanouissements de la politique, bien sûr, pour l'industrie de l'édition et les droits postaux.

**Le sénateur De Bané:** Merci, monsieur l'ambassadeur.

**Le sénateur Bazin:** Monsieur Ritchie, j'ai juste quelques questions pour m'éclairer, encore une fois sur le mécanisme de résolution du règlement des conflits d'idée qui peuvent exister. Servons-nous de l'exemple du vin ontarien. Je vous demanderais si vous pouviez (je sais que vous l'avez fait lors de votre dernière rencontre) mais de reprendre cet exemple pour faire deux choses: premièrement, voulez-vous nous indiquer ce qui se produira dans le cas où l'Ontario refuse la décision du GATT et voulez-vous référer, par exemple, aux mécanismes prévus dans l'arrangement?

Deuxièmement, toujours en se servant de cet exemple, quel est l'impact de la réaction canadienne ou américaine, quant à l'attitude de l'Ontario relativement à la question des vins?

Donc, le premier volet est le mécanisme de résolution des conflits. Le deuxième volet serait peut-être une évaluation de ce que cela peut créer comme difficulté à la table de négociation ou même sur le plan de la réalisation de l'objectif de l'entente.

**M. Ritchie:** Ce sont deux questions fort complexes et difficiles mais je vais essayer de répondre d'une façon succincte.

D'abord, quant à la décision du GATT distinguons le cas en litige, qui est un cas survenu d'après les engagements faits par le Canada auprès du GATT, il y a un bon bout de temps, et avant tout le Tokyo Round, sur la base des engagements du

[Traduction]

**Mr. Ritchie:** At the present time, the Americans are perfectly free to act in this manner. Putting it another way, if the agreement is not ratified and if legislation respecting cultural industries is passed and the Americans feel that it could be detrimental to their commercial interests, they are perfectly within their rights to take some countermeasures, either pursuant to Chapter 301 or to some other chapter in U.S. legislation.

Therefore, this agreement changes nothing. It's true that we have not succeeded in negotiating as part of this agreement additional safeguards for the cultural industry, for the obvious reason that we were unwilling to make any concessions at all in this area. Therefore, there are no concessions or additional safeguards for this field, only the status quo.

If I might add one more thing, the only issue that was discussed among the members of the inner circle, if you will, aside from trade policy, was the question of cultural policy. Since I have a brother and a sister who are actors and since there is also a cameraman and a dancer in my family, I fully share the concerns of the Senator and the Minister about Canada's cultural development. The trade agreement is important, but after all it is only an agreement. There is nothing in it that affects our cultural industries, hinders their growth or promotes the growth of this industry. The only relevant provisions are the concrete initiatives clearly identified in the preliminary text. There is the question of cable service, as the Senator just mentioned, as well as some policy changes affecting the publishing industry and postal rights.

**Senator De Bané:** Thank you, Mr. Ambassador.

**Senator Bazin:** Mr. Ritchie, I have a few questions concerning the dispute settlement mechanism. Let us take, for example, the issue of Ontario wines. I know we discussed this matter at our last meeting, but could you indulge us one more time? Could you tell us what would happen if Ontario refuses the GATT decision? For example, could you describe for us the mechanism provided for in the agreement?

Secondly, still using this example, how has the reaction of Canada or the U.S. affected Ontario's attitude with regard to the wine issue?

Therefore, my first question deals with the dispute settlement mechanism. Secondly, I would like your assessment of the problem this could create at the bargaining table or even in terms of achieving the agreement's objective.

**Mr. Ritchie:** These are two highly complex questions, but I will try to answer them in a succinct manner.

First of all, as far as the GATT ruling is concerned, let us look at the area in dispute. The problem has to do with the commitments made by the federal government and the Premier of Ontario under GATT some time ago, before the



*[Text]*

gouvernement fédéral et du premier ministre de l'Ontario. Ces engagements ont été remis en cause par la récente décision d'un panel du GATT qui est, en ce moment, en discussion avec les Européens et d'autres. Le chemin, évidemment pour le règlement de ce conflit, est le processus habituel du GATT. Premièrement au cas où un tel cas serait survenu dans le cadre ou sous les yeux de cette entente avec les États-Unis, le processus serait très différent dans le sens qu'il s'agirait d'un processus plutôt bilatéral. Deuxièmement, les délais seront beaucoup plus courts. Troisièmement, les capacités de blocage d'une décision sont déduites.

Donc, on pourrait fort bien anticiper au cas où les Américains, admettons prétextaient que nous n'avons pas remplis nos engagements dans cette entente que d'abord, les puissent avoir accès à un mécanisme de règlement de différends beaucoup plus efficace et beaucoup plus vite que le mécanisme du GATT.

À la fin de la journée ceci ne serait pas plus exécutoire. Cela ne nous le plus sauf dans le sens que, comme partenaire dans cette entente, on va vouloir agir en conséquence.

Il faut sans doute souligner que dans ce même contexte c'est le fédéral qui fait partie de cette entente mais il accepte aussi l'obligation. Les deux parties reconnaissent que le présent accord est conclu sous réserve de l'approbation des autorités nationales, de part et d'autres, etc. Mais une des conséquences est que le gouvernement fédéral s'engage à ce que l'entente soit respectée.

Je pense que, à cet égard, il y a divers moyens pour faire respecter une telle entente. Mais, la suggestion au préalable d'une province ou une autre qui se proposerait de ne pas respecter l'entente, évidemment, n'aide pas au processus de négociation avec les Américains. Cela minimise la valeur ou le pouvoir de nos négociateurs à la table de négociation dans la mesure où notre partenaire dans cette négociation, les Américains, jugent que c'est un risque réel.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I want to ask a question concerning price discrimination where the product being sold is electricity generated by a provincial hydro corporation. Am I correct in thinking that a province such as Quebec would not be permitted, under this treaty, to charge to consumers in the province of Quebec—that is, corporations consuming large quantities of hydroelectric energy in Quebec—a lower price than it would charge, say, Consolidated Edison in New York City, for that energy?

**Mr. Ritchie:** There is nothing in this agreement that dictates the price at which Hydro-Quebec will sell to its customers whether in Canada or abroad.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** But the price has to be the same.

*[Traduction]*

Tokyo Round. These commitments were cast into question by the recent GATT Ruling which is now being discussed with the Europeans and with others. This dispute should clearly be settled according to the normal GATT process. Firstly, if such a dispute were to arise from the agreement with the U.S., the settlement process would be quite different in that it would involve a bilateral process. Secondly, the delays would be much shorter. Thirdly, the opportunities for blocking a decision would be fewer. Therefore, should the Americans claim that we have not respected our commitments under the agreement, it is likely that they would have access to a much more effective, and more expedient, dispute settlement mechanism than the GATT mechanism.

In the final analysis, the dispute settlement mechanism would not be executory, would not be more binding, except that since Canada is a partner to this agreement, it would be in its interest to act accordingly.

Moreover, it should be noted that the federal government signed, and therefore is responsible for, this agreement. Both parties acknowledge that the coming into force of the agreement is conditional upon it being approved by the national governments. One of the consequences of the accord is that the federal government undertakes to ensure that the terms of the agreement are respected.

Therefore, as far as your second question is concerned, it is highly unlikely that a province would refuse to go along with the agreement. However, if something like this were to happen, the federal government would have to take steps to ensure that the terms of the agreement are upheld.

I think that there are various ways of doing this. However, to suggest in advance that one province or another would not abide by the agreement obviously does not help the negotiations with the U.S. In fact, it weakens the position of our negotiators in that the persons on the other side of the bargaining table, the Americans, might view the situation as very risky.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** J'ai une question concernant la pratique de tarifs discriminatoires dans les cas de vente d'électricité par une société provinciale de production d'énergie. Ai-je bien saisi qu'en vertu de ce traité, une province comme le Québec ne pourrait pas demander aux abonnés de la province qui consomment de grandes quantités d'énergie, un prix inférieur à celui demandé, par exemple, à la Consolidated Edison, à New-York?

**M. Ritchie:** Il n'y a rien dans cet accord qui dicte à Hydro-Québec le tarif qu'elle doit imposer à ses clients au Canada ou à l'étranger.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mais ce tarif doit être le même.

[Text]

**Mr. Ritchie:** There is nothing in this agreement which dictates the price at which it will make that transaction. In the event that Hydro-Quebec were to adopt a policy of providing equivalent users of electricity at significantly lower rates in Canada than in the United States, those users could conceivably be vulnerable to a countervailing duty action in the United States.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Why do you say "conceivably"?

**Mr. Ritchie:** Because it hasn't happened.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Well, then the whole treaty hasn't happened.

**Mr. Ritchie:** But the existing pricing practices have never been alleged to be the subject in themselves of a countervailing duty action. If, on the other hand, the province were to enter into contracts significantly lower abroad, lower in the U.S. than in Canada, there would be the risk of an anti-dumping duty. That has been threatened with respect to Manitoba.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** But in the other situation, where a provincial government—let us say Nova Scotia, in the case of offshore natural gas—wishes to bring about regional economic development by arranging that the gas will sell lower in Nova Scotia than in Massachusetts, then the products would be countervailable; is that correct?

**Mr. Ritchie:** No. There would be the risk of countervail, depending on how significant it was and whether injury was done by the product. But in the case which the senator first cited, of a provincial hydro utility, there is nothing in this agreement that dictates the price. The agreement says that the federal government will not at the border regulate the price in such a way as to oblige Hydro-Quebec to sell at a lower price in Canada than in the United States.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Oblige it? But I am talking about the situation where the Canadian energy producing entity, the provinces, or the controlling entity, decides that it wants to encourage domestic industry, let us say, in Quebec or in Nova Scotia. Then, as I understand it, assuming that it is effective in encouraging Aluminum in Quebec, or what have you in Nova Scotia, action could be taken under this agreement.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, I do not want in any way to lack candour in my responses to honourable senators' questions. There are other ears; and I am not prepared here today to say that it would be the view of the Government of Canada, or indeed of a trade expert with the Government of Canada, that such actions as described in any way constitutes subsidies and will be subject to countervailing action. What I have indicated is that where such a policy is followed, it could be alleged that it constitutes a subsidy, and if it were also alleged and demonstrated that it were a subsidy and that it did constitute injury, there could then be a circumstance in which there

[Traduction]

**M. Ritchie:** Rien dans l'accord ne précise le tarif de vente d'électricité. Si Hydro-Québec adoptait une politique de tarifs substantiellement plus avantageux pour ses clients canadiens que pour ceux des États-Unis, et ce pour des quantités équivalentes, ces usagers pourraient vraisemblablement se voir imposer des droits de douane compensatoires par les États-Unis.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Pourquoi dites-vous «vraisemblablement»?

**M. Ritchie:** Parce que cela ne s'est pas produit.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Bien, le traité n'est pas encore en vigueur.

**M. Ritchie:** Oui, mais on a jamais prétendu que les politiques existantes de tarification sont elles-mêmes l'objet de droits compensatoires. En revanche, si le Québec devait signer des contrats de vente d'électricité à des tarifs sensiblement inférieurs pour l'étranger, pour les États-Unis que le Canada, il y aurait alors risque de mesures anti-dumping. C'est une menace que l'on a brandi face au Manitoba.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mais dans l'autre cas, lorsqu'un gouvernement provincial—prenons l'exemple de la Nouvelle-Écosse et du gaz naturel offshore—décide de vendre son produit moins cher chez lui qu'au Massachusetts, dans le but de favoriser le développement économique régional, ce produit serait alors susceptible d'être frappé de droits compensatoires; n'est-ce-pas?

**M. Ritchie:** Non. Il y aurait risque de mesures compensatoires, suivant l'importance de l'écart entre le prix sur le marché local, et celui sur le marché étranger, et si le préjudice a été causé par le produit même. Or, dans le premier cas mentionné par le sénateur, celui d'une société provinciale d'énergie électrique, il n'y a rien dans l'accord qui fixe le prix de vente. Selon l'accord, le gouvernement fédéral ne réglementera pas les prix à la frontière de manière à obliger Hydro-Québec à vendre moins cher au Canada qu'aux États-Unis.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** L'obliger? Je parle d'une situation où un producteur canadien d'énergie, une province, ou un organisme de réglementation en la matière, prend l'initiative d'encourager l'industrie locale, au Québec ou en Nouvelle-Écosse par exemple. Alors, suivant ma perception de l'affaire, et en supposant que c'est un moyen efficace puisque cela encourage la production d'aluminium au Québec, ou un autre secteur de l'industrie, en Nouvelle-Écosse, j'en conclus que des mesures pourraient être adoptées en vertu de cet accord.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, je m'efforcerais de répondre de bonne foi aux questions de l'honorable sénateur. Nous ne sommes pas seuls, et je ne suis pas encore prêt à dire que le gouvernement du Canada ou, un de ses experts en matière de commerce extérieur, estiment que de telles mesures constituent des subsides et pourraient faire l'objet de mesures compensatoires. J'ai dit qu'avec une telle politique, on pourrait prétendre qu'il s'agit de subsides, et si on démontrait que c'est effectivement le cas et que cela est préjudiciable, il pourrait bien y avoir une situation propice à des mesures compensatoires de la part des États-Unis. Cette situation n'en est pas moins réelle



[Text]

could be countervailing action in the United States. That situation is as true today as it would be once this agreement was in force, with one important difference, which is that once the agreement is in force there will be further procedural protections that will ensure that we get a fair hearing on that case. The law would remain the same.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** What you have said is very revealing. Let me ask another question. Earlier you were talking about the way in which the treaty would limit the power of the Parliament of Canada to enact a program comparable to the national energy policy. In what way is the power of the Congress of the United States limited? How would it be limited under this treaty? I understand that anti-dumping and countervail laws made after January 1, 1989, would not apply to Canada unless the laws specified that they would apply to Canada. So that is a limitation there on the U.S. Congress.

**Mr. Ritchie:** There are a number of limitations, and this indeed is why this agreement is running into very heavy weather on Capitol Hill with the energy interests, who are, as I am sure honourable senators are aware, very critical of this agreement and are very influential in Washington. They are concerned, and rightly, that if the United States were, for example, to reintroduce a mandatory oil import program, or import surcharges, as the current jargon so designates it, those surcharges could not apply to imports from Canada.

Secondly, where quantitative restrictions are in place, or are threatened—for example, in the case of uranium, where restriction under the Atomic Energy Control Act has made it impossible for Canadian uranium to be imported into the United States for enrichment in the United States; that is a market of about \$300 million a year which has been closed off to us by that embargo—then this agreement explicitly removes that restriction.

Furthermore the agreement seriously curtails Congress' capacity to impose any quantitative restrictions on further imports from Canada, long term or short term. In addition, it does, as the senator has indicated, provide some very important protection for Canada, not only, I might say, with respect to countervail and anti-dumping, but also with respect to safeguard actions, where in all cases we would have the protection of binding dispute settlement and, in the case of safeguards, we have a set of rules which are very compelling and would be very helpful to us.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** If the U.S. omnibus trade bill comes into effect before this treaty, will Canada be exempt from the anti-dumping and countervail provisions of that bill?

**Mr. Ritchie:** The standstill provisions of the agreement are the only protection that we would have.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Standstill as of what date?

**Mr. Ritchie:** Standstill as of the date of October 3. I do not know whether there is going to be a U.S. trade bill, and, if there is, I do not know what it will look like. But if that trade

[Traduction]

aujourd'hui que lorsque l'accord sera un vigueur, à une différence importante, cependant, qu'une fois l'accord en vigueur, il y aura, dans les dispositions, davantage de protections procédurales qui nous garantiront un débat équitable sur la question. La loi resterait inchangée.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Vous nous avez appris beaucoup de choses. Permettez-moi une autre question. Vous disiez plus tôt que l'accord limiterait les pouvoirs du Parlement du Canada d'adopter un programme semblable à la politique énergétique nationale. J'aimerais savoir de quelle manière l'accord limiterait-il les pouvoirs du Congrès des États-Unis. Si je comprends bien, les lois anti-dumping et les mesures compensatoires adoptées après le 1<sup>er</sup> janvier 1989 ne s'appliqueraient pas au Canada, sauf si la loi le précise. Cela impose donc une limitation au Congrès des États-Unis.

**M. Ritchie:** Il y a un certain nombre de limitations, et c'est certainement pour cela que l'accord rencontre de vives oppositions, au Capitol, de la part des intérêts dans le secteur de l'énergie, qui, comme le savent les honorables sénateurs, exercent des critiques sévères sur l'accord et une grande influence à Washington. Ils sont inquiets, et avec raison, de voir que si les États-Unis adoptent un nouveau programme obligatoire sur les importations de pétrole, ou des surtaxes à l'importation, selon le jargon habituel, ces surtaxes ne pourraient être appliquées à leurs importations du Canada.

Deuxièmement, dans les cas où on a des restrictions quantitatives, ou lorsque ces restrictions sont menacées—par exemple dans le cas de l'uranium où les restrictions établies en vertu de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique empêchent l'exportation de l'uranium canadien aux États-Unis, pour qu'il y soit enrichi; c'est un marché d'environ 300 millions de dollars par année que l'on nous a fermé à cause de cet embargo; alors l'accord élimine explicitement cette restriction.

Au surplus, l'accord diminue sérieusement la capacité qu'a le Congrès d'imposer toute restriction quantitative à d'éventuelles importations en provenance du Canada, à court ou à long terme. De plus, comme le sénateur l'a indiqué, l'accord accorde une protection très importante au Canada, pas seulement dirais-je pour ce qui touche aux mesures compensatoires et anti-dumping, mais également pour les dispositions de sauvegarde, où dans tous les cas nous bénéficierions de la protection du règlement exécutoire des différends et, dans le cas des sauvegardes, il y a une série de règlements à caractère très obligatoire et qui nous seraient très utiles.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Si les États-Unis adoptent leur bill omnibus sur le commerce extérieur avant l'entrée en vigueur de l'accord, le Canada sera-t-il exempté des mesures anti-dumping et compensatoires du bill?

**M. Ritchie:** Notre seule protection serait celle prévue par les dispositions moratoires de l'accord.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Moratoire à partir de quelle date?

**M. Ritchie:** À compter du 3 octobre. Je ne sais pas s'il y aura une loi américaine sur le commerce extérieur, et ce qu'elle contiendra. Par contre, si cette loi allait à l'encontre des



[Text]

bill were to be offensive to Canada's interests, and if it were not to be vetoed by the President, or unsuccessfully vetoed by him, then that clearly would call into question the whole agreement; and to that point, when the time comes finally to consider the exchange of instruments of ratification, Canada will have to judge, as will the United States, whether the other party has behaved during this interim period in a position consistent with the spirit of the agreement.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I have one final question. I think you have already anticipated it, in answering one of Senator Doyle's questions, namely, the Keeler question. Recently, in the hearings of the committee of the other place, it was suggested that U.S. products might have a price advantage by reason of the fact that considerable components could be manufactured in Mexico. Does the Keeler rule apply to all such products?

**Mr. Ritchie:** Essentially yes. The allegation made in the committee of the other place was unadulterated nonsense, with no foundation in fact or analysis. The provisions of the agreement stipulate that in order for a good, crossing the border, to qualify for the treatment under the agreement, it must pass the test of rules of origin. It would pass that test if it were wholly made either in Canada or the United States, or both. Mexico is not part of the United States, nor is the Maquiladora Zone part of the United States. If it included some imported product, whether from that zone or any other zone, then the test would be one of change of tariff heading and/or of value standard. In other words, the imported product would have had to have been substantially transformed into quite a different product. In some circumstances, in that transformation, 50 per cent of the value of the final product would have to be represented by the direct cost of processing in Canada or in the United States. Under the circumstances, then, while Canada or the United States would be free to enjoy importation from third countries under whatever regimes they establish with those third countries, in order to qualify for movement across the border, the product would have had to have been transformed in Canada or in the United States to the extent required to pass that test.

I believe that in the other place the issue as to enforcement was also raised. All I can say is that the rules would be clear and that the enforcement apparatus would be in place. I would certainly not guarantee, nor, I am sure, would our customs service, that no goods would be smuggled one way or the other. I will comment no further in that regard, except to say that the likelihood of any significant flow of product is, in our view, negligible, and is one we would both immediately move to address.

**The Chairman:** Honourable senators, we have come to the end of our time. I have on my list Senator Stollery's name, although this is the second or third round of questioning. If your questions address a major area of inquiry, Senator Stollery, perhaps we could leave them for another time.

[Traduction]

intérêts du Canada, et si le président n'y oppose pas son droit de veto, ou s'il le fait sans succès, alors cela aurait sûrement pour effet de remettre en question la totalité de l'accord, et, sur ce point, lorsque viendra le temps de songer à l'échange des documents de ratification, le Canada aura à juger, comme les États-Unis, si, durant cette période intérimaire, l'autre partie s'est comportée en respectant l'esprit de l'accord.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** J'ai une dernière question. Je pense que vous l'avez pressentie dans votre réponse à une des questions du sénateur Doyle, notamment la question Keeler. Récemment, lors des audiences de l'autre comité, on a laissé entendre que les produits des États-Unis pourraient être avantagés sur le plan des prix, à cause de l'énorme quantité de composants qui pouvaient être fabriqués au Mexique. Est-ce que la règle Keeler s'applique à tous ces produits?

**M. Ritchie:** Fondamentalement oui. Les affirmations faites devant l'autre comité étaient totalement dénuées de sens ou de fondement réel ou hypothétique. D'après les dispositions de l'accord, une marchandise qui passe à la frontière doit satisfaire à la règle de la provenance pour jouir du traitement prévu par l'accord. Elle satisfait à la règle si elle est entièrement fabriquée au Canada ou aux États-Unis, ou dans les deux pays. Le Mexique ne fait pas partie des États-Unis ni la zone Maquiladora. S'il devait inclure certains produits importés, de cette zone ou de toute autre zone, alors le test porterait sur un changement de liste tarifaire et/ou de norme de valeur. Autrement dit, il faudrait que le produit importé ait été transformé en un produit très différent. Dans certains cas, il faudrait qu'à l'issue de la transformation, 50 p. 100 de la valeur du produit final soit imputable au coût direct des opérations de transformation au Canada ou aux États-Unis. En pareille situation, même si le Canada ou les États-Unis étaient libres d'importer de pays tiers, aux conditions établies avec ces derniers, il faudrait, pour qu'il puisse passer à la frontière, que le produit ait subi, au Canada ou aux États-Unis, le degré de transformation requis par le test.

Je crois qu'on a également soulevé la question de l'application devant l'autre comité. Tout ce que je peux affirmer, c'est que les règlements seraient sans ambiguïté et qu'un mécanisme d'application serait établi. Je ne pourrais pas vous assurer, pas plus que nos services des douanes, et j'en suis sûr, qu'il n'y aurait pas de contrebande dans un sens ou dans l'autre. Je ne m'avancerai pas davantage sur cette question, sauf pour dire qu'à notre avis les possibilités de contrebande de quantités appréciables de produits sont négligeables, et que si cela se produisait, les deux pays les étudieraient sans délai.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous voilà à la fin de la séance. Je vois le nom du sénateur Stollery sur ma liste, pour tant nous en sommes à la deuxième ou troisième période de questions. Sénateur Stollery, si vos questions portent sur un point important, peut-être pourrions-nous les reporter à plus tard.

[Text]

**Senator Stollery:** Yes, Mr. Chairman, they do. Perhaps it would be best to leave them to the next meeting with Ambassador Ritchie.

**The Chairman:** Yes, and we can go into more detail in due course. I remind honourable senators that at 7 o'clock we will be hearing from Mr. Murray Smith, who will develop for us comparisons between free trade agreements as they exist in Europe and elsewhere and this particular agreement. At the end of our session this evening, I would like to obtain senators' approval of the budget that I plan to present to the Internal Economy Committee next week.

On behalf of the committee, I thank Mr. Ritchie for coming here again and for being so helpful.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I join you in thanking Ambassador Ritchie for his appearance this evening. However, before you wrap things up and while Ambassador Ritchie is here, I want to bring to your attention one problem. The minutes from our last meeting are apparently not available for some weeks—I see that Senator Stewart has them.

**The Chairman:** They just came out today.

**Senator Stollery:** I was about to say that I have some questions based on the testimony given at the last meeting and I have been working from the rough transcript. Will there be any time to pursue some of the important testimony of the last meeting with Ambassador Ritchie? It appears to me that he is the operative person to put the questions to.

**The Chairman:** It is our hope that the minister will be here next week, although that arrangement is not yet firm, and we have other witnesses who will be speaking to technical matters. I cannot imagine our proceeding much further into this entire area or getting off into specific areas such as energy, and so on, without first having had Ambassador Ritchie back again, if for no other reason than to explain the text—all 2,000 pages—to us when it arrives.

**Senator Stollery:** I just wanted to leave you with the thought that I do have some questions based on the evidence given at our last meeting. I will not pursue them at this point.

**The Chairman:** I have not spoken to Ambassador Ritchie, but I am sure that he will be agreeable to come back again, at his convenience, of course.

**Mr. Ritchie:** It is always a pleasure, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I am specifically thinking in terms of the text, when it is available to us, which should be shortly.

**Mr. Ritchie:** That will be a particular pleasure.

**The Chairman:** With that, I will thank the Ambassador once again, on behalf of the committee, for coming today and for being so helpful with his answers to our questions. His com-

[Traduction]

**Le sénateur Stollery:** En effet, monsieur le président. Il serait peut-être préférable d'attendre la prochaine rencontre avec l'ambassadeur Ritchie.

**Le président:** D'accord. Nous pourrions aborder les questions plus détaillées au moment opportun. Je tiens à rappeler aux honorables sénateurs qu'à 7 heures, M. Murray Smith nous brossera des comparaisons entre le présent projet de libre-échange et les accords actuellement en vigueur en Europe et ailleurs. À la fin de notre séance, ce soir, je tenterai de faire approuver par les sénateurs le budget que j'ai l'intention de soumettre au Comité de la régie intérieure, la semaine prochaine.

Au nom des membres du comité, je remercie M. Ritchie d'être venu ici une autre fois et de nous avoir apporté une telle aide.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, je me joins à vous pour remercier M. l'ambassadeur Ritchie de sa présence parmi nous ce soir. Néanmoins, avant que vous ne mettiez un terme à la séance et pendant que M. Ritchie est ici, j'aimerais attirer votre attention sur un problème en particulier. Il semblerait que le procès verbal de notre dernière réunion ne soit pas disponible avant quelques semaines—je me rends compte que le sénateur Stewart l'a déjà.

**Le président:** Nous ne l'avons eu qu'aujourd'hui.

**Le sénateur Stollery:** J'allais poser quelques questions suite au témoignage entendu lors de la dernière réunion. Je n'avais comme document que la transcription sommaire de la réunion. Aura-t-on le temps de poursuivre l'important témoignage entendu lors de la dernière réunion avec l'ambassadeur Ritchie? Il me semble qu'il soit la personne compétente à laquelle nous devons poser nos questions.

**Le président:** Nous espérons que le ministre soit avec nous la semaine prochaine, bien que cet arrangement ne soit pas encore définitif. Nous aurons aussi d'autres témoins qui parleront de questions techniques. Je ne vois pas comment nous pourrions nous avancer davantage dans ce vaste domaine ou encore passer à des aspects particuliers comme l'énergie et ainsi de suite sans que l'ambassadeur Ritchie revienne nous voir, ne serait-ce que pour nous expliquer le document final, qui comportera environ 2000 pages.

**Le sénateur Stollery:** Je voulais simplement vous laisser savoir que j'avais des questions à poser suite aux témoignages donnés lors de la dernière séance. Mais pour l'instant je n'irai pas plus loin.

**Le président:** Je n'ai pas parlé à l'ambassadeur Ritchie, mais je suis assuré qu'il consentira à revenir, aussitôt qu'il le pourra, bien entendu.

**M. Ritchie:** Avec plaisir, monsieur le président.

**Le président:** Particulièrement lorsque nous aurons le texte de l'accord, ce qui ne devrait pas tarder.

**M. Ritchie:** Bien sûr.

**Le président:** Sur ce, je remercie M. l'ambassadeur à nouveau, au nom du comité, de s'être présenté ici aujourd'hui et d'avoir répondu si utilement à nos questions. Ses observations



[Text]

ments have certainly whetted my appetite for a lot more detail on energy and other matters.

The committee adjourned until 7.00 p.m.

The committee resumed at 7 p.m.

**The Chairman:** Honourable senators, continuing this evening our study of the proposed free trade agreement between Canada and the United States, we have with us Mr. Murray Smith, Director of International Economics Program, Institute for Research on Public Policy. Mr. Smith, I am pleased to say, is an economist from British Columbia. He has had extensive experience in this field. During the Tokyo Round of the GATT multilateral trade negotiations he served as Director of International Economic Relations with the Province of British Columbia. He represented the province in federal-provincial and international meetings. Before joining the IRPP, Mr. Smith was with the C.D. Howe Institute, where he served as Senior Policy Analyst and Canadian Research Director for the Canadian-American Committee.

Apart from being the author of a number of articles and books, Mr. Smith has looked closely at other bilateral free trade agreements. For instance, it was under his direction at the C.D. Howe Institute that a study was published on the European Experience in Free Trade Agreements. Such a perspective, analyzing the components of other bilateral agreements and comparing them with our own, would, I thought, provide a useful background for our assessment of the proposed agreement with the United States.

With that, Mr. Smith, will you proceed with your opening remarks? We will then go to questions from members of the committee.

**Mr. Murray G. Smith, Director, International Economics Program, Institute for Research on Public Policy:** Thank you, Mr. Chairman.

Although there are certainly questions remaining to be clarified when the legal text is introduced sometime between now and January 2, 1988, I believe the basic character of the proposed Canada-U.S. Free Trade Agreement is clear. Based on the broad outlines of the agreement, I propose to compare it to some of the other regional trading arrangements that exist around the world. In Canada we tend to look at these issues in a purely Canadian, or, at best, purely North American context and tend to ignore experience with regional trading arrangements in other countries. Indeed, far from being unique, Canada and Japan are the only members of the OECD who are not members of regional trading arrangements—whether free trade areas or a common market.

The first observation I would make about the proposed Canada-U.S. agreement is that it is a classical free trade area consistent with Article XXIV of the GATT. It provides for elimination of tariffs over ten years—virtually all tariffs—and there are rules of origin which will determine which goods qualify for duty-free trade between the two countries.

I am afraid that people's eyes glaze over when one mentions rules of origin, but this basic plumbing of the free trade area

[Traduction]

m'ont vraiment mis en appétit d'en savoir beaucoup plus sur l'énergie et sur d'autres points.

La séance est levée jusqu'à 19 heures.

Les travaux ont repris à 19 h.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons ce soir notre étude du projet d'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Nous avons avec nous M. Murray Smith, directeur de l'International Economics Programme de l'Institut for Research on Public Policy (IRPP). M. Smith, j'ai le plaisir de le dire, est un économiste venu de la Colombie-Britannique. Son expérience dans ce domaine est très vaste. Durant le Tokyo Round des négociations commerciales multilatérales du GATT, il était le directeur des relations économiques internationales auprès du gouvernement de la Colombie-Britannique. Il a représenté cette province à des conférences fédérales-provinciales et internationales. Avant d'aller à l'IRPP, M. Smith était avec l'Institut C.D. Howe, occupant le poste d'analyste senior de politiques et celui de directeur de recherches canadien pour le comité Canado-américain.

Il a écrit plusieurs livres et une série d'articles sur les accords bilatéraux de libre-échange qu'il a eu l'occasion d'examiner de très près. Par exemple, ce fut sous sa direction que l'Institut C.D. Howe a publié une étude sur l'expérience européenne en matière d'accords de libre-échange. J'ai estimé que cette aptitude à analyser les divers accords bilatéraux de libre-échange et à les comparer avec le nôtre serait utile pour nous aider à évaluer l'accord proposé avec les États-Unis.

Ceci dit, monsieur Smith, voudriez-vous avoir l'obligeance de commencer, après quoi les membres du comité auront l'occasion de vous poser des questions.

**M. Murray G. Smith, directeur, programme sur l'économie internationale, Institut de recherches politiques:** Merci, monsieur le président.

Bien qu'il reste des questions devant être élucidées lorsque le texte juridique de l'accord sera déposé d'ici le 2 janvier 1988, je peux d'ores et déjà dire que le principe de base de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis tel que proposé est clair. En me fondant sur les grandes lignes de cet accord, je me propose de le comparer à quelques-uns des autres accords commerciaux régionaux en vigueur. Au Canada, nous avons tendance à envisager ces questions d'un point de vue purement canadien ou, au mieux, nord-américain et à ignorer ce qui s'est fait ailleurs dans le monde. En fait, loin d'être un fait unique, le Canada et le Japon sont les seuls membres de l'OCDE qui n'ont pas adhéré à un accord commercial régional quelconque, de type zone de libre-échange ou marché commun.

La première remarque que je pourrais faire à propos de l'accord canado-américain proposé est de dire qu'il s'agit là d'un cas classique de zone de libre-échange conforme à l'article XXIV du GATT. Il prévoit l'élimination de barrières tarifaires sur 10 ans—de presque tous les droits de douane—et des règles d'origine destinées à reconnaître les marchandises pouvant bénéficier du régime d'admission en franchise douanière.

Je constate que lorsqu'on parle de règles d'origine, les regards se ternissent. Mais cette notion fondamentale de zone



## [Text]

has policy significance that is often overlooked, despite two years of free trade debate here in Canada.

The essential feature of a free trade area is that each country continues to pursue independent commercial policies in its relations with third countries. Protecting this independence in commercial policies requires clear and predictable rules of origin. It appears to me that the rules of origin proposed for this agreement are clear and predictable. I believe that there will be less uncertainty and paper burden than exists in other free trade areas such as the European Free Trade Association, EFTA, and in the bilateral free trade agreement between EFTA countries and the European Community.

Nonetheless, I was bemused to see customs officers parading on Parliament Hill protesting free trade, because I am certain that more, not fewer, customs officers will be required to administer the rules of origin in a Canada-U.S. free trade area.

Canada and the United States are also following the past precedence with respect to free trade areas and GATT rules regarding free trade areas by exempting portions of the agriculture sector from the agreement. The GATT rules and past precedence for free trade areas permit the retention of quotas for those agriculture commodities subject to supply management regimes. Indeed, the United States and Canada contemplate much more sweeping liberalization of agricultural trade through the Uruguay Round of GATT negotiations than will occur through the proposed bilateral agreement.

There was, however, general agreement on both sides about the goal of creating a free trade area right from the start of these negotiations. The much more contentious set of issues concerns non-tariff barriers to trade, rules for unfair trade, policies affecting direct investment and barriers to trade in services. These issues have, with varying degrees of effectiveness, been dealt with or treated in other regional trading arrangements. Past free trade areas, such as EFTA, or the FDEC agreements, devised rules of competition to deal with both the non-tariff barriers to trade and some of the unfair trade issues. The basic philosophy of EFTA was to focus on trade measures or other government measures that created distortions in competition. The EFTA experience has influenced the GATT arrangements with respect to some non-tariff barriers; in turn, the Canada-U.S. agreement builds on existing GATT rules.

For example, the obligations with respect to standards in this proposed agreement and the government procurement agreement build on the codes negotiated in the Tokyo Round. In particular, that means, in the case of standards, that Canada will retain the bilingual labelling and metric sizes that Canadians hold so near and dear.

I am conscious, when I am saying this, that Pat Molson is in the room. Mr. Molson was involved in the negotiations for the standards during the Tokyo Round. I am not sure if it is appropriate, but he is certainly familiar with this set of issues.

## [Traduction]

de libre-échange, qui a une grande portée sur nos politiques, est souvent ignorée, malgré les deux années de discussions au Canada sur le sujet du libre-échange.

Ce qui distingue une zone de libre-échange est que chaque pays maintient son propre barème de droits applicables aux tierces nations. Afin de pouvoir maintenir cette indépendance commerciale, il faut des règles d'origine claires et prévisibles. Il me semble que les règles d'origine prévues dans cet accord sont claires et prévisibles. J'estime qu'il y aura moins d'incertitudes et de paperasserie dans ce cas que dans d'autres cas de zone de libre-échange tels que l'Association européenne de libre-échange, AELE, et dans l'accord bilatéral de libre-échange entre les pays membres de l'AELE et la Communauté économique européenne.

Néanmoins, je fus intrigué de voir les agents de douane marcher devant la Colline parlementaire protestant contre le libre-échange, parce que je suis sûr qu'il faudra davantage, et non moins, d'agents de douane pour administrer les règles d'origine dans le cadre d'une zone de libre-échange canado-américaine.

Le Canada et les États-Unis se sont inspirés des précédents en matière de zones de libre-échange, et des règles du GATT touchant celles-ci, en prévoyant des exemptions concernant l'agriculture. En effet, les règles du GATT et les précédents en matière de zones de libre-échange permettent d'imposer des contingents aux produits agricoles soumis à un régime de gestion des approvisionnements. En réalité, les États-Unis et le Canada envisagent une libéralisation du commerce agricole beaucoup plus vaste par le biais de l'Uruguay Round des négociations du GATT que par le biais de l'accord bilatéral proposé.

Il y a eu, cependant, et dès le début des négociations, un accord des deux côtés sur le but poursuivi dans la création d'une zone de libre-échange. Les questions beaucoup plus controversées concernent les barrières non tarifaires, les pratiques commerciales déloyales et les politiques touchant les investissements directs. Toutes ces questions avaient été soit élucidées soit traitées avec plus ou moins d'efficacité dans d'autres accords régionaux de libre-échange. Dans les exemples connus comme l'AELE ou le FDEC, des règles d'origine ont été fixées permettant de régler la question des barrières non tarifaires et quelques-unes des pratiques déloyales. Pour y arriver, l'AELE s'est concentrée sur les mesures commerciales et autres mesures prises pour les gouvernements qui ont provoqué des distorsions dans les règles de concurrence. Le GATT pour sa part s'est inspiré de l'AELE touchant quelques-unes des barrières non tarifaires; à son tour, l'accord canado-américain s'est inspiré des règles du GATT.

Par exemple, les obligations touchant les normes et les pratiques concernant les marchés publics ont été inspirées des codes résultat des négociations du Tokyo Round. De façon plus particulière, cela signifie que le Canada pourra maintenir l'étiquetage bilingue et le système métrique auxquels les Canadiens sont si fortement attachés.

Je dis tout ceci en étant conscient que M. Pat Molson est présent. M. Molson a participé aux négociations sur les normes durant le Tokyo Round. Je ne sais pas si c'est approprié, mais il est certainement très au courant de toutes ces questions.

[Text]

In the area of procurement it is apparent that much less was achieved than was initially contemplated. On the U.S. side there was a restriction of important purchasing areas such as surface transportation assistance or urban transit equipment, and as a result Canada did not offer purchases in areas such as the provincial public utilities. The result was the same negotiating result that occurred during the Tokyo Round, and the proposed bilateral agreement only goes somewhat further than the Tokyo Round by lowering the thresholds for procurement.

Incidentally, the U.S.-Israeli agreement followed essentially the similar route of expanding the coverage of the U.S. obligations under the procurement code by lowering the threshold. But the threshold on purchases under the U.S.-Israeli agreement is higher than the threshold in the U.S.-Canada agreement. So that the coverage of the U.S.-Canada agreement is even broader than the U.S.-Israel agreement on procurement.

Except, perhaps, for the European Community, there is little prior experience in free trade areas or in regional trade agreements in dealing with disputes over subsidies, countervailing duties and other unfair trade issues and, in particular, in dealing with trade in services and investment issues.

Drafting rules of competition to deal with subsidies and allegations of unfair trade and rules to liberalize trade and trade in services and investment policies were the major challenges in the Canada-U.S. talks.

The two models that provide the most relevant bases of comparison are the rules of competition contained in the Stockholm Convention, which created EFTA, and the provisions of the Treaty of Rome governing the relevant issues in the European Community. Neither of these models provides a perfectly appropriate analogy for Canada and the United States. Instead, the bilateral talks produced a hybrid that shares elements of the EFTA system and elements of the EEC system and includes some unique elements as well.

One area of great difficulty in the Canada-U.S. talks involved the development of rules and dispute settlement processes with respect to unfair trade and the application of anti-dumping and countervailing duties.

I will not address dispute settlement in detail, but I would note that the dispute settlement provisions in the Canada-U.S. agreement are more formal than in other bilateral free trade areas, including the EFTA-EEC bilateral agreements, the U.S.-Israel agreement and the Australia-New Zealand agreement. For example, the U.S.-Israel agreement provides only for a conciliation process, and all the bilateral free trade areas cited rely on consultation between the member governments to resolve disputes.

I would like to focus on the question of negotiating new rules governing dumping and subsidies, a question that is deferred for five years in the proposed agreement.

It has been clear for some time—at least it has become clear to me since writing a book on the subject called “Bridging the Gap: The Trade Laws in the Canada-U.S. Negotiations—that unless the bilateral negotiations could devise an acceptable

[Traduction]

En ce qui concerne les marchés publics, il est clair que les résultats sont moindres que prévus au départ. Côté américain, il était question d'une restriction dans certains domaines importants comme l'assistance aux entreprises de transport de surface ou le matériel de transport collectif urbain. Il en est résulté que le Canada n'a pas proposé des marchés dans des domaines comme les services publics provinciaux. Le résultat en a été le même que celui négocié dans le cadre du Tokyo Round, l'accord bilatéral proposé va seulement un peu plus loin que ce dernier en abaissant les seuils administratifs.

À propos, l'accord entre les États-Unis et Israël ne fait rien d'autre pour étendre les obligations des États-Unis en vertu du code relatif aux marchés publics qu'en abaissant le seuil administratif. Mais le seuil dans le cas de l'accord É.-U.-Israël est plus élevé que dans celui de l'accord canado-américain, de sorte que les dispositions dans ce dernier concernant les marchés publics sont même plus étendues.

À l'exception, peut-être, de la C.E.E., il y a eu d'antécédents dans les zones de libre-échange ou les accords commerciaux régionaux en matière de différends portant sur les subventions, les droits compensatoires et autres pratiques déloyales et, en particulier, en matière du commerce des services et des investissements.

Les grands écueils dans les négociations canado-américaines ont été l'élaboration des règles de concurrence pour régler les questions des subventions et des allégations de pratiques déloyales et celle des règles pour la libéralisation du commerce, du commerce des services et des investissements.

Il y a deux modèles pouvant servir de critères de comparaison en matière de règles de concurrence. C'est la Convention de Stockholm qui a ouvert la voie à l'AELE et le Traité de Rome sur lequel la C.E.E. a été bâtie. Aucun de ces deux modèles ne constitue une analogie parfaite avec l'accord canado-américain. Celui-ci a élaboré des règles s'inspirant de l'AELE et de la C.E.E., tout en incorporant des notions inédites.

Un écueil important des discussions canado-américaines a été la question du règlement des différends touchant les pratiques déloyales et les mesures antidumping et compensatoires.

Je ne vais pas m'attarder sur la question du règlement des différends mais je voudrais faire remarquer que les dispositions y relatives sont plus explicites que dans d'autres accords régionaux de zones de libre-échange, y compris l'accord AELE-CEE, l'accord États-Unis-Israël et l'accord Australie-Nouvelle-Zélande. Par exemple, l'accord États-Unis-Israël ne prévoit qu'un recours conciliatoire et tous les cas que je viens de citer prévoient des consultations entre les états membres pour résoudre les différends.

Je voudrais aborder la question des nouvelles règles négociées concernant le dumping et les subventions, question qui a été repoussée pour cinq ans dans l'accord proposé.

Il était évident depuis quelque temps, ou du moins il m'est apparu à moi depuis mon livre intitulé «Bridging the Gap: The Trade Laws in the Canada-U.S. Negotiations», que, à moins que les négociations bilatérales ne débouchent sur une méthode



## [Text]

process for controlling the use of subsidies, there was little likelihood that U.S. Congress would dismantle the countervailing duty apparatus for bilateral trade.

The European Community has an internal mechanism for disciplining subsidies under the Treaty of Rome, which replaces the countervailing duty apparatus, but the EEC approach involves yielding sovereignty to a supranational authority to disallow specific spending programs by national governments. A binational agency or mechanism which could disallow subsidy programs by both national and subnational governments in both countries would offer economic benefits to Canada and the United States by preventing the bidding wars that currently occur to encourage investment in particular jurisdictions, but I must say that I am doubtful that Canada and the United States will ever agree to grant a supranational agency the right to disallow subsidy programs. I am reasonably optimistic, however, about the prospect for negotiating new bilateral rules to govern anti-dumping and countervailing duty laws. It is my view that U.S. protectionism will wane in intensity as the U.S. trade deficit begins to turn around.

In the early 1990s, the United States will be obliged to run a trade surplus to service its mounting foreign liabilities just as Canada, with proportionally larger foreign liabilities and for the foreseeable future, must now run a substantial trade surplus.

One of my concerns over the last few years has been that the protectionist pressures operating in the United States, in seeking to redefine the trade laws and rewrite the trade legislation, would leave a protectionist legacy of trade laws that would be difficult to reverse, even when the macroeconomic force is turned around. I believe that the political climate could become more conducive to Canada's and the United States' negotiating the removal, on a bilateral basis, of some of the more protectionist provisions of the trade laws of both countries. I would stress that Canada's trade laws are just as protectionist as, and in some cases more protectionist than those of the United States.

We held a seminar at the Institute in late August to examine many of the provisions contained in the omnibus trade bill before Congress. An interesting exercise to undertake is to consider how many of these egregious and protectionist provisions—and they are protectionist—come from Canadian jurisprudence and practice in this area. I would suggest that there is scope for negotiation in this regard.

It is because of the sovereignty concerns of both countries that Canada and the United States seem, to me at least, likely to pursue variations of the EFTA approach of focusing on distortions to competition in the trade laws instead of pursuing the EEC approach of a supranational administration.

In the services and investment areas as well the proposed Canada-U.S. agreement goes further than the EFTA-EEC bilateral agreements, but it falls well short of commitments to

## [Traduction]

acceptable pour réglementer les subventions, les probabilités étaient faibles que le Congrès américain accepte de démanteler l'appareil des droits compensatoires.

La CEE a prévu un mécanisme interne pour réglementer les subventions aux termes du Traité de Rome, lequel remplace l'appareil des droits compensatoires. Mais, pour cela, il faut sacrifier de sa souveraineté à un organisme supranational qui peut désavouer un programme de dépenses particulier adopté par un gouvernement. Un mécanisme ou une agence binationale qui aurait l'autorité de désavouer tel ou tel programme de subventions adopté par un gouvernement national ou infranational dans les deux pays profiterait tant au Canada qu'aux États-Unis, ne serait-ce qu'en éliminant les surenchères qui s'y font pour attirer des investissements dans tel ou tel secteur économique. Mais, je dois avouer que je doute fort que le Canada ou les États-Unis accepte de donner à une agence supranationale le droit de désavouer un programme de subventions adopté. Par contre, j'ai de bons espoirs concernant les négociations bilatérales sur de nouvelles règles réglementant les mesures antidumping et compensatoires. À mon avis, le protectionisme américain va décroître à mesure que décroît le déficit commercial dans ce pays.

Dès le début des années 1990, les États-Unis devront montrer une balance commerciale bénéficiaire afin de mettre un terme à la croissance de son déficit commercial. Tout comme le Canada qui doit s'y astreindre dès aujourd'hui, avec un déficit commercial proportionnellement plus grand et qui devra à l'avenir, montrer une balance commerciale bénéficiaire.

Ce qui m'inquiétait depuis quelques années c'était que les pressions protectionnistes poussant les États-Unis vers une redéfinition de leurs lois commerciales y finiraient par laisser des traces qu'il serait difficile d'effacer même advenant une amélioration de la situation macroéconomique. J'estime que le climat politique peut devenir propice au point de permettre au Canada et aux États-Unis de négocier bilatéralement l'élimination de quelques-unes des mesures les plus protectionnistes qui existent dans ces deux pays. Je fais remarquer que les lois commerciales du Canada sont aussi et, dans certains cas, même plus protectionnistes que celles des États-Unis.

Fin août dernier, l'Institut a organisé un séminaire chargé d'examiner plusieurs des dispositions du projet de loi sur le commerce devant le Congrès. Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure nombre de ces dispositions éminemment protectionnistes—et elles le sont—s'inspirent de la jurisprudence canadienne et des pratiques canadiennes dans ce domaine. À mon avis, la latitude de négocier dans ce domaine est vaste.

C'est à cause des préoccupations touchant leur souveraineté respective que le Canada et les États-Unis voudront, du moins à mon avis, favoriser l'approche de l'AELE qui vise à éliminer tout ce qui crée des distorsions dans les lois régissant le commerce, plutôt que celle de la CEE avec son administration supranationale.

Pour ce qui est du commerce des services et des investissements, là aussi l'accord proposé va plus loin que l'accord



[Text]

national treatment that apply within the European Community.

The free trade area that is perhaps the most relevant to the proposed Canada-U.S. agreement, and the one that has been most recently negotiated, is the U.S.-Israel agreement. In that agreement there is a framework statement, a set of rules and principles with respect to trade in services, and a best-endendeavours commitment to negotiate subsequent sectoral arrangements with respect to trade in services.

The proposed Canada-U.S. agreement follows a similar pattern, but there are some important technical differences in the arrangement. The Canada-U.S. agreement commits to national treatment only with respect to future policies or changes in policy that affect trade in services, and all existing policies that derogate from national treatment on either country are grandfathered. It will be an interesting experience to see which approach proves better, but I think the grandfathering route appeals to me somewhat more because there is at least more precision about the nature of the commitments. The U.S.-Israel approach seems to me to be one that could be fraught with difficulties, in that five or ten years from now the United States could say, "Well, you made a best-endendeavours commitment to liberalize trade in services in these sectors and you have not done so." Israel will say, "Well, we just made best endeavours; we tried, but we are not prepared to move." I think it would create tensions in future years whereas the proposed Canada-U.S. arrangement is more precise in distinguishing between existing policies that are permitted and future changes in policies.

I would point out that there is no parallel within the European Community and other regional trading arrangements, or even the GATT, for the broad exemption for cultural industries, which is a feature of the Canada-U.S. agreement.

The controversial postal rate subsidy issue, including the provision that it will be retained after the Canada-U.S. agreement is implemented, is in my view a contravention of the GATT. Furthermore, the investment provisions of the agreement permit Canada to continue the screening of direct acquisitions by Investment Canada.

**The Chairman:** I do not want to disturb your train of thought, but I did not follow the item that you mentioned of contravention of the GATT regarding postal rates.

**Mr. Smith:** The long standing policy with respect to postal rate subsidies is that a magazine has to be a Canadian magazine and printed in Canada in order to qualify for a preferred postal rate for distribution. It is about 5.4 cents at the present time for Canadian magazines and about 39 cents for foreign magazines printed abroad. There was a special provision that was a cent and a half more than 5.4 cents. I believe that 6.9 cents was charged on a couple of U.S. magazines of significant distribution—*Time* magazine, *Readers Digest*, and perhaps one or two others—where those magazines were printed in Canada. That is the provision that will be eliminated under the proposed Canada-U.S. arrangement. Perhaps someone from the *Economist* magazine or some other magazine, a French

[Traduction]

AELE-CEE mais il tombe en-deçà de l'engagement d'accorder le traitement national applicable au sein de la CEE.

La zone de libre-échange qui se rapproche peut-être le plus de l'accord canado-américain—et celui qui est de date la plus récente—est l'accord États-Unis-Israël, qui prévoit un énoncé-cadre, un ensemble de règles et de principes concernant le commerce et les services et un engagement du type «au mieux des possibilités» pour négocier des arrangements sectoriels ultérieurs touchant le commerce et les services.

L'accord canado-américain va dans le même sens, mais il comporte d'importantes différences techniques. Dans l'accord canado-américain, est accordé le traitement national aux seules politiques futures ou aux seuls changements futurs des politiques qui ont une influence sur le commerce des services. Toutes les politiques actuelles qui font dérogation au traitement national dans les deux pays sont maintenues. Il serait intéressant de voir laquelle des deux approches donnera les meilleurs résultats, mais, en ce qui me concerne, la garantie du maintien me plaît davantage parce que, dans ce cas, la nature des engagements pris y est plus précisément définie. A mon avis, l'accord États-Unis-Israël est plein d'écueils du fait que dans cinq ou dix ans les États-Unis pourront dire: «Eh bien, vous avez pris un engagement «au mieux des possibilités» pour libéraliser le commerce des services dans tel ou tel secteur et vous n'en avez rien fait». Israël pourra alors répondre «Nous avons fait de notre mieux, mais nous ne sommes pas disposés à agir». Cela pourra créer, à mon avis, des tensions, tandis que les arrangements dans le cadre de l'accord canado-américain distinguent avec plus de précision entre les politiques actuelles permises et les changements futurs à ces politiques.

Je voudrais faire remarquer qu'il n'existe aucun parallèle dans la CEE et d'autres accords bilatéraux, ou même dans le GATT, aux vastes exemptions dans le domaine agricole qui sont l'une des caractéristiques principales de l'accord canado-américain.

La question controversée des tarifs postaux qui, dans l'accord canado-américain, seront maintenus après son entrée en vigueur constitue, à mon avis, une infraction au GATT. De plus, aux termes de cet accord, le Canada pourra continuer de filtrer les demandes d'acquisitions directes.

**Le président:** Sans vouloir briser le fil de vos idées, je n'ai pas très bien compris ce que vous avez dit concernant les tarifs postaux qui constitueraient une infraction au GATT.

**M. Smith:** La politique existant depuis longtemps concernant les tarifs postaux a été qu'un magazine doit être canadien et imprimé au Canada afin de pouvoir bénéficier d'un tarif postal préférentiel. Il est de quelque 5,4 cents pour un magazine canadien contre 39 cents pour un magazine imprimé à l'étranger. Il y a une disposition spéciale imposant un cent et demi de plus, soit 6,9 cents, à deux magazines américains à grand tirage—*Time Magazine*, *Sélections du Reader's Digest* et peut-être aussi à un ou deux autres—lorsqu'ils sont imprimés au Canada. C'est cette disposition qui sera éliminée aux termes de l'accord canado-américain. Quelqu'un de l'*Economist* ou d'un autre magazine—un magazine français, par exemple—pourrait dire: «Pour nos abonnés au Canada, nous

[Text]

magazine, might say, "When we mail to our subscribers in Canada we have to pay 39 cents for every issue; that is a contravention of the GATT, because it is requiring that it be printed in Canada, and a magazine is a good which is covered by the GATT."

**The Chairman:** Yes; I follow you precisely. I saw where the 1.5 cents was eliminated, and it seemed to be such a small amount as to be insignificant. But what you are saying is that it has nothing to do with the Canada-U.S. Free Trade Agreement, but as far as the GATT is concerned what we have agreed to between the two of us might be an offence under the GATT.

**Mr. Smith:** That is right. Other people could still complain, including U.S. magazines that are subject to the 39 cent rate.

**The Chairman:** I see.

**Mr. Smith:** The exemption that we have on the cultural industries in the bilateral agreement would prevent them from complaining under the bilateral agreement, but they could complain under the GATT.

**The Chairman:** I see.

**Mr. Smith:** There is a much larger set of questions about the proposed Canada-U.S. arrangement which I might just tender for discussion.

At the outset I suggested that the proposed Canada-U.S. arrangement appears to be clearly compatible with Article XXIV of the GATT, but beyond compatibility with the GATT there is an important question about how Canada and the United States will conduct their respective trade policies on a multilateral basis after concluding this bilateral agreement. There is also, perhaps, a broader question even yet about what the implications might be for the multilateral trading system.

I have argued in some research that I have done for the Council of Foreign Relations in New York that the Canada-U.S. negotiations could be a catalyst for the Uruguay Round and that a Canada-U.S. free trade area is much more likely to be outward looking than a customs union like the European Community. How outward looking the bilateral arrangement will be, however, depends very much on the future conduct of Canadian policy. You can discern two effects that operate. One effect would be that as tariffs are lowered between Canada and the United States, some Canadian companies will be importing inputs from producers in third countries and will say, "How can I compete in this larger North American market and pay tariffs on these imported inputs?" They will press for multilateral trade liberalization through the GATT and for access to export markets in third countries.

Other Canadian firms will say, "Well, we are quite happy; we have achieved access into our largest export market. We do not wish to push as hard, perhaps, in a multilateral context as we have previously." So that you have two effects operating in terms of the commercial policy interests of Canadian firms.

On balance, I hope that if the trade agreement is implemented Canada will continue to pursue an outward-looking

[Traduction]

devons payer un port de 39 cents. Ceci est une infraction au GATT vu l'obligation d'imprimer au Canada. Notre magazine est un produit couvert par le GATT.»

**Le président:** Oui, je comprends maintenant. J'ai vu où le cent et demi a été éliminé et il me semble qu'il s'agit d'un montant si faible qu'il devient sans importance. Mais ce que vous êtes en train de dire est que cela n'a rien à voir avec l'accord canado-américain et que, en ce qui concerne le GATT, cet accord proposé pourrait en être une infraction?

**M. Smith:** C'est ça. D'autres pourraient se porter partie plaignante, y compris les magazines américains qui, eux, doivent payer un port de 39 cents.

**Le président:** Je comprends.

**M. Smith:** L'exemption prévue au titre des industries culturelles dans l'accord pourrait les empêcher de se porter partie plaignante aux termes de l'accord, mais pas selon les accords du GATT.

**Le président:** Je vois.

**M. Smith:** Mais il y a d'autres questions concernant l'accord canado-américain que je voudrais aborder.

Au début, j'avais dit que cet accord semble être compatible avec l'article XXIV du GATT, mais au-delà de cet aspect, il y a la question de savoir comment le Canada et les États-Unis pourront mener leurs politiques commerciales respectives en matière d'accords multilatéraux, une fois cet accord bilatéral a été signé. Il y a, je crois, une question encore plus vaste concernant ce qu'en pourraient être les conséquences sur les relations commerciales multilatérales.

Dans des recherches que j'avais faites pour le Council of Foreign Relations de New York, j'avais argué que les négociations canado-américaines pourraient devenir un catalyseur pour l'Uruguay Round et qu'une zone de libre-échange canado-américaine serait probablement beaucoup plus ouverte sur l'extérieur qu'une union douanière comme la CEE. Mais à quel point ouverte serait-elle dépendra beaucoup des futures politiques canadiennes. Deux effets sont possibles: un effet serait que, à mesure que les barrières tarifaires tombent, des compagnies canadiennes importeraient des produits de pays du tiers monde et elles diraient: «Comment puis-je être compétitive sur le marché nord-américains plus vaste alors que je paye des droits de douane?» Alors, elles voudront une libéralisation du commerce multilatéral par le biais du GATT et accéder aux marchés d'exportation des pays du tiers monde.

D'autres entreprises canadiennes pourraient dire: «Nous sommes bien satisfaites. Nous avons accédé aux marchés d'exportation. Nous ne désirons plus aussi fortement qu'avant une libéralisation du commerce multilatéral». Il y a donc ainsi deux effets possibles pour les entreprises commerciales canadiennes.

J'espère que, tout compte fait, et si l'accord est adopté, le Canada poursuivra sa politique d'ouverture vers l'extérieur. Il



[Text]

trade policy. Certainly the opportunity is there for us to negotiate in the Uruguay Round and, indeed, we will have somewhat greater leverage in the Uruguay Round negotiations once the bilateral negotiations are completed.

Let me give you a simple example. Canada has a tariff of 9.2 per cent on imported machinery. If we go into the Uruguay Round without a bilateral agreement with the United States, most of the machinery tariff items will be negotiated with the United States, because they are the principle supplier of machinery to Canada. Once the bilateral agreement is completed, Canada will negotiate those machinery items with Japan, the European Community on behalf of Germany or the United Kingdom or with whoever is the principle supplier of the particular type of machinery in question. Canada could have the opportunity then to say to Japan or to the European Community, "We are prepared to lower that MFN tariff on machinery quite substantially over the period of implementation of the Uruguay Round in return for some progress on some of our objectives for access into your market." Coming from British Columbia and having gone through the Tokyo Round, I would start with lumber in Japan. That would be my personal preference, but every Canadian will have his own particular list.

I would not want to overstate the case, but the bilateral arrangement and Canada's negotiations in the Uruguay Round could be complementary. It is very much a subject for our own international economic policy.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I have one point of clarification. What is the difference between a duty and an excise tax?

**Mr. Smith:** Essentially, an excise tax is administered on a what is called in GATT language a "national treatment basis" whereby both the foreign and domestic products are subject to the same excise tax. A tariff is levied only on the foreign product. Let us use as an example a product such as spirits. The question of alcoholic beverages is always of interest. Canada will eliminate any remaining duties on spirits, but if there are excise taxes, they will be imposed on both the domestic producers of the spirits and the foreign producers of the spirits. So, in a sense, the same excise tax is imposed regardless of where that product is produced.

**Senator Stollery:** Let us take as an example cinnamon. Would it have an excise tax or a duty on it?

**Mr. Smith:** Canada does not have a large cinnamon industry as far as I am aware, but it is an essential product.

**Senator Stollery:** That is my point.

**Mr. Smith:** Duty is levied on a national treatment basis.

**Senator Stollery:** Would cinnamon have an excise tax imposed on it or would it have a duty imposed on it?

**Mr. Smith:** It would be a matter of domestic law. If you say that any cinnamon, regardless of where it is produced, is subject to an excise tax—

[Traduction]

est sûr qu'il nous faudra négocier dans le cadre de l'Uruguay Round et nous y aurons certainement un effet de levier beaucoup plus grand lorsque les négociations bilatérales seront terminées.

Voici un exemple simple. Le Canada impose un droit de 9,2 pour cent sur les machines importées. Si nous allons à l'Uruguay Round sans un accord bilatéral avec les États-Unis, la plupart des postes tarifaires d'imposition des machines devront être négociés avec les États-Unis puisque ce sont eux nos principaux fournisseurs de machines. Mais, une fois l'accord bilatéral achevé, nos négociations seront avec le Japon, avec la CEE au nom de l'Allemagne ou du Royaume-Uni ou de tout autre pays qui nous fournit la machine que nous voulons importer. Le Canada alors pourra dire au Japon ou à la CEE: «Nous sommes disposés à réduire le tarif de la NPF sur cette machine assez considérablement sur la période visée par l'Uruguay Round à condition d'avancer dans nos objectifs de pénétrer dans votre marché à vous». Comme je suis originaire de la Colombie-Britannique et ayant participé au Tokyo Round, je commencerai pour ma part avec le Japon sur le dossier du bois d'œuvre. C'est mon sujet préféré mais chacun pourra faire sa propre liste personnelle.

Je n'irai plus loin, mais à mon avis l'accord bilatéral et les négociations du Canada dans le cadre de l'Uruguay Round vont de pair.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, je voudrais comprendre une chose. Quelle est la différence entre un droit et une d'accise.

**M. Smith:** Au fond, l'accise s'administre sur une base dite de «traitement national» et elle s'applique aux produits locaux et importés, à égalité. Un droit n'est imposé que sur un produit importé. Prenons l'exemple des spiritueux. La question des boissons alcooliques a toujours été intéressante. Le Canada se propose d'éliminer tous les droits encore en vigueur, mais là où des accises sont prévues, elles seront imposées aux produits locaux aussi bien qu'importés. Donc, dans un certain sens, l'accise est une taxe imposable quelle que soit l'origine du produit.

**Le sénateur Stollery:** Prenons l'exemple de la cannelle. Qu'est-ce qui lui serait applicable, un droit ou une accise?

**M. Smith:** À ce que je sache, le Canada ne dispose pas d'une importante industrie de la cannelle, mais c'est un produit essentiel.

**Le sénateur Stollery:** C'est là où je voulais en venir.

**M. Smith:** Un droit est imposé sur le principe du traitement national.

**Le sénateur Stollery:** Alors, on imposera à la cannelle un droit ou une accise?

**M. Smith:** C'est question de jurisprudence. Si vous dites que la cannelle quelle que soit son origine, est assujettie à une accise—



[Text]

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Is it not fair to say that there are only two commodities subject to an excise tax, and they are alcohols and tobacco? Is that not an historic situation?

**The Chairman:** Would it be too simple to say that an excise tax is little different than a federal sales tax?

**Mr. Smith:** Yes. An excise tax is frequently specific in that, for example, X cents are levied for an ounce of alcohol.

**The Chairman:** Whereas as a sales tax goes across the board?

**Mr. Smith:** Yes.

**Senator Stollery:** Did you indicate in your list of exclusions from the proposed arrangement municipal acquisitions of transit vehicles?

**Mr. Smith:** Yes. The United States did not include under the coverage of the procurement arrangements purchases that are made with the benefit of federal subsidies under the Urban Surface Transportation Assistance Act.

**Senator Stollery:** So the purchase by New York City of the Bombardier subway cars would not have been affected one way or the other by the Free Trade Agreement?

**Mr. Smith:** That is correct. However, there is an interesting story about Bombardier in that situation.

**Senator Stollery:** What is the story?

**Mr. Smith:** New York was not subsidized by the Urban Surface Transportation Assistance Act in that purchase, but most transit equipment in the United States is subsidized.

**The Chairman:** So the free trade provisions would apply to transit equipment being purchased by a city without the assistance of a federal subsidy?

**Mr. Smith:** That is correct.

**The Chairman:** However, such an incident is pretty unlikely.

**Mr. Smith:** Yes, though it happened in that particular case with New York.

**Senator Doyle:** Did I understand you to say that the EEC seemed to have a more effective system of dealing with subsidies—that is, a mechanism for disallowing subsidies and what-not? If that is the case, then how is it that so much of our agricultural problem in world trade is tied to the war of subsidies in the EEC?

**Mr. Smith:** The EEC has two policies. First, in the case of the industrial sector, they have fairly effective rules about governing the use of subsidies, particularly with respect to new plant locations. These rules are much less effective in dealing with the problem of bail-outs of declining industries and forcing adjustment in, for example, the steel industry and some of these other problem sectors in Europe. The problem in agriculture is not that member states are paying subsidies to their farmers and thereby creating depressed market conditions in the market of another member state, but that the collective community imposes a variable levy on imported agricultural produce, pays export subsidies on produce of any member state that ships out of the European Community, and finances its

[Traduction]

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Ne serait-il pas juste de dire qu'il n'y a que deux produits assujettis à l'accise. Ce sont les boissons alcoolisées et le tabac? N'a-t-il pas toujours été ainsi?

**Le président:** Serait-il trop facile de dire que l'accise diffère peu de la taxe fédérale de vente?

**M. Smith:** Oui. Généralement l'accise s'exprime, par exemple, en X cents par once d'alcool.

**Le président:** Alors qu'une taxe de vente n'est pas progressive.

**M. Smith:** C'est ça.

**Le sénateur Stollery:** N'avez-vous pas dit que dans la liste des exclusions des dispositions de l'accord on trouve les matériels de transport collectif achetés par les municipalités?

**M. Smith:** Oui. Les États-Unis n'ont pas étendu les dispositions concernant les marchés publics aux acquisitions faites grâce aux subventions fédérales accordées aux termes de l'Urban Surface Transportation Assistance Act.

**Le sénateur Stollery:** Donc, l'achat par la Ville de New York des voitures de métro de Bombardier n'aurait pas été du tout touché par l'accord de libre-échange?

**M. Smith:** C'est ça. Mais il y a une anecdote intéressante à ce sujet.

**Le sénateur Stollery:** Laquelle?

**M. Smith:** Cet achat par la Ville de New York n'a pas été subventionné aux termes de l'Urban Surface Transportation Assistance Act, mais la plupart des acquisitions de matériels de transport collectif aux États-Unis le sont.

**Le président:** Donc, les dispositions de l'accord sur le libre-échange s'appliqueraient à un matériel de transport collectif acheté par une municipalité sans subvention du gouvernement?

**M. Smith:** C'est exact.

**Le président:** Simplement que cela sera peu probable.

**M. Smith:** D'accord, mais ça c'est vu, dans le cas de New York.

**Le sénateur Doyle:** Est-ce que j'ai bien compris que la CEE semble avoir trouvé une méthode plus efficace de régler la question des subventions—un mécanisme pour désavouer les subventions? Si oui, comment se fait-il alors qu'une si grande partie des problèmes commerciaux d'origine agricoles soit rattachée à la question des subventions au sein de la CEE?

**M. Smith:** La politique de la CEE en la matière est bilatérale: D'une part, dans le cas des entreprises industrielles, il existe des règles assez efficaces réglementant les subventions, notamment en ce qui concerne les nouvelles implantations. Mais ces règles sont beaucoup moins efficaces lorsqu'il s'agit de régler les subventions pour renflouer une entreprise défaillante ou d'imposer une rationalisation à l'exemple de l'industrie sidérurgique et d'autres industries défaillantes en Europe. Dans le domaine agricole, le problème n'est pas que les états membres versent des subsides à leurs fermiers, frustrant de la sorte l'état voisin de son marché. Le problème c'est que la CEE impose un prélèvement variable sur les produits importés et qu'elle verse des subventions à l'exportation à tout état mem-

[Text]

subsidies to its domestic farmers and its export subsidies from the variable levy which is imposed on imported agricultural products.

**Senator Doyle:** So it is a case of the physician not healing himself?

**Mr. Smith:** Indeed.

**Senator Doyle:** And the member countries do not care to use those instruments on themselves as a group.

**Mr. Smith:** In the case of agriculture, the injury from the EEC agriculture subsidy is not felt by EEC producers. They benefit collectively. The injury in that case is felt by farmers in Saskatchewan or Nova Scotia, for example, who are trying to compete with those products.

**Senator Doyle:** That does not leave them in bad odour with GATT.

**Mr. Smith:** The whole issue of agricultural subsidies has been a difficult one in the GATT. It was, in fact, the reluctance of the European Community to negotiate effective multilateral rules on subsidies during the Tokyo Round that led to many of the ambiguities that exist in the subsidies code negotiated in the Tokyo Round, and those are the ambiguities that the United States has tended to exploit over the past few years in redefining its countervailing duty laws and in bringing in the definition of what is a countervailable subsidy.

You are quite correct when you say that the EEC has not been prepared, in a multilateral context, to discipline the use of subsidies, but it is interesting to see that they have this mechanism working reasonably well to discipline internal subsidy practices.

**Senator Doyle:** Does the proposed Free Trade Agreement between Canada and the United States put us in a better position for leaning on, or dealing with, however you want to put it, GATT and their agricultural arrangements?

Will we be better off as a result of this new arrangement with the United States than we would have been in the light of the GATT or the EEC agricultural subsidies?

**Mr. Smith:** I suggest we are better off in dealing with the European Community in general in the GATT, if the Canada-U.S. agreement is concluded.

We have perhaps gained more leverage in the industrial sector than we have in the agricultural sector. The problem in agriculture is that it is the subsidy policies of the European Community and the import barriers of other countries, notably Japan, that create the major problems in world agricultural markets. So it is not possible for Canada and the United States to negotiate an agreement to reduce or eliminate agricultural subsidies that would have much benefit for North American farmers. It might take some North American production out of the market and raise world prices modestly, but the main beneficiaries would be European farmers and European governments, who would have to see their subsidy bills decline.

[Traduction]

bre qui exporte en dehors de la CEE. Pour financer les subsides aux fermiers de la CEE et les subventions à l'exportation, on se sert des prélèvements variables effectués, lesquels sont imposés sur tout produit agricole importé.

**Le sénateur Doyle:** C'est donc le cas du médecin qui ne se guérit pas lui-même.

**M. Smith:** Oui, vraiment.

**Le sénateur Doyle:** Et les états membres ne sont pas intéressés à utiliser ces instruments entre eux.

**M. Smith:** Dans le cas de l'agriculture, le préjudice résultant des subsides agricoles n'est pas ressenti par les producteurs. Ils en profitent collectivement. Le préjudice est ressenti par les fermiers de la Saskatchewan, de la Nouvelle-Écosse ou par quiconque cherche à concurrencer ces produits.

**Le sénateur Doyle:** Ils ne sont donc pas mal vus du GATT.

**M. Smith:** Toute la question des subventions agricoles a été épineuse pour le GATT. En fait, ce fut le peu d'empressement de la CEE de négocier des règles efficaces en matière de subventions dans le cadre du Tokyo Round qui a mené aux nombreuses ambiguïtés dans le code des subventions négociées durant le Tokyo Round, et ce sont ces ambiguïtés que les États-Unis ont cherché à exploiter au cours des dernières années lorsqu'ils ont redéfini leurs mesures compensatoires et repris la définition de ce qu'est une subvention ouvrant la voie à des mesures compensatoires.

Vous êtes dans le vrai lorsque vous dites que la CEE n'était pas disposée, dans un cadre multilatéral, de réglementer l'emploi des subventions, mais il est intéressant de noter qu'elle a un mécanisme assez efficace qui lui permet de réglementer les pratiques de subventionnement interne.

**Le sénateur Doyle:** Est-ce que l'accord canado-américain proposé nous place dans une meilleure posture pour traiter avec le GATT en matière d'agriculture.

Serons-nous en meilleure posture à la suite de ce nouvel arrangement avec les États-Unis que n'aurait été le cas dans le cadre du GATT ou des subventions agricoles de la CEE?

**M. Smith:** J'estime que nous serons en meilleure posture par rapport à la CEE dans le cadre du GATT si l'accord canado-américain est adopté.

Nous avons peut-être obtenu un effet de levier plus fort dans le secteur industriel que dans le secteur agricole. Ce sont les pratiques de subventionnement de la CEE et les barrières douanières imposées par les autres pays, notamment le Japon, qui suscitent les grands problèmes dans les marchés mondiaux agricoles. Donc, il n'est pas possible pour le Canada et les États-Unis de négocier un accord visant à réduire ou éliminer les subventions agricoles tout en avantageant les fermiers nord-américains. Une partie de la production nord-américaine pourrait perdre ses débouchés et les prix mondiaux pourraient être légèrement augmentés, mais les principaux bénéficiaires seraient les fermiers européens et les gouvernements européens qui n'auraient plus autant de subventions à verser.



[Text]

I think the issue of agriculture in the Uruguay Round will be a difficult one. It has always been difficult in the GATT to develop effective rules to deal with agricultural trade policy, because farm constituencies around the world have a way of mobilizing themselves that can be quite effective, and the European and Japanese farmers, in particular.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I have a supplementary on this point. You have just said that farmers have been able to mobilize themselves when things are not going as they would like to see them go. Can one draw from that the conclusion that there are areas—the wine business is a recent one—for which, basically, it is very difficult for GATT to impose any penalty. In fact, there are quite large areas where GATT says, “You should not do that”, or just forgets about it because so many people are doing it. There are areas where, although they are technically in violation of the GATT organization, the GATT is unable to handle that.

Is there some of that?

**Mr. Smith:** Certainly the GATT has been much less effective in dealing with agricultural issues since its inception. Conversely, of course, the GATT has been more effective in dealing with products in the industrial sector.

The wine example is an interesting one in the sense that wine does not qualify for special rules in the GATT with respect to agricultural products. In the case of Canada's Egg Marketing Board and our quota on eggs, we can claim the special provisions under Article XI of the GATT, saying that we have a supply-management system and domestic marketing boards, so it is quite permissible to have quotas at the border.

There is no rationale under the GATT rules to use that provision with respect to wine.

**Senator Stollery:** That is done not just in Canada. Many countries have regulations to protect their wine industries.

**Mr. Smith:** That is true to some extent, but the Canadian practice does stand out in the world.

I was involved in the discussions on this issue during the Tokyo Round, and the Canadian argument has been that, first of all, that was a provincial practice and the federal government had only undertaken a fairly vague commitment under the GATT with respect to provincial practices and, secondly, the practice had existed prior to GATT and we had grandfather rights.

I have not seen the text of the panel ruling that was reported in the press, but one would presume that that ruling suggests much stronger efforts should have been made by the federal government to bring the provincial government policies into conformity with the GATT rules. Provincial practices clearly do not conform with GATT in the case of British Columbia and Ontario.

**Senator Stollery:** That gets to the core of my supplementary. Does the same problem not exist in GATT in that farmers have organized themselves to make it difficult to enforce the rules? Will this become a problem in the Canada-U.S. Free Trade Agreement? Is it not equally possible that when an American sector, or a Canadian sector, is heavily affected by

[Traduction]

À mon avis, la question agricole de l'Uruguay Round sera épineuse. Le GATT a toujours eu des difficultés à trouver des règles efficaces en matière de politiques agricoles étant donné que les intérêts particuliers agricoles dans le monde réussissent à se mobiliser de manière très efficace, notamment les fermiers européens et japonais.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, j'aurais une question supplémentaire sur cette question. Vous venez de dire que les fermiers ont été capables de se mobiliser lorsque les choses ne vont pas comme ils le veulent. Peut-on donc tirer la conclusion qu'il existe des secteurs—le secteur vinicole est un cas récent—si épineux pour le GATT qu'il lui est difficile d'imposer des sanctions? Est-il vrai qu'il est de grands secteurs où le GATT dit: «Vous ne devez pas agir comme cela» ou qu'il ignore sciemment parce que tout le monde le fait? Des secteurs où, bien qu'ils constituent des infractions au GATT, celui-ci est incapable de réagir?

Y a-t-il du vrai là-dedans?

**M. Smith:** Il est sûr que le GATT a agité beaucoup moins efficacement en matière d'agriculture depuis sa création. Au contraire, bien sûr, il a agité très efficacement dans le secteur industriel.

L'exemple du secteur vinicole est intéressant dans ce sens que le vin ne bénéficie pas des règles spéciales édictées par le GATT. Pour ce qui est de l'office canadien de commercialisation des œufs, nous pouvons invoquer les dispositions spéciales aux termes de l'article 11 du GATT du fait que nous avons un régime de gestion des approvisionnements et des offices de commercialisation. Il est donc permis d'imposer des contingents.

Mais, pour ce qui est du vin, il n'y a aucune justification pour invoquer ces dispositions du GATT.

**Le sénateur Stollery:** Ce n'est pas seulement le Canada qui protège son industrie vinicole. D'autres pays aussi.

**M. Smith:** C'est vrai dans une certaine mesure, mais le Canada se fait remarquer dans ce domaine.

J'ai participé aux négociations sur cette question durant le Tokyo Round et l'argument du Canada à l'époque a été que, tout d'abord, la question était de juridiction provinciale et que le gouvernement fédéral n'avait pris qu'un engagement vague concernant les pratiques commerciales provinciales et, ensuite, que ces pratiques existaient avant le GATT et que nous pouvions les maintenir.

Je n'ai pas vu le texte de la décision qui a été rendue et dont la presse s'est faite l'écho mais on peut en déduire que le gouvernement fédéral aurait dû agir beaucoup plus fermement pour concilier les pratiques provinciales avec les règles du GATT. Il est clair que les pratiques commerciales dans le cas de la Colombie-Britannique et de l'Ontario ne sont pas conformes aux règles du GATT.

**Le sénateur Stollery:** C'est le cœur de ma question complémentaire. Le même problème n'existe-t-il pas pour le GATT du fait que les fermiers ont su s'organiser pour empêcher l'application des règles? Cela pourra-t-il devenir un problème dans le cas de l'accord canado-américain. Ne serait-il pas possible, également, que lorsqu'un secteur canadien ou américain



[Text]

something it does not like, pure politics can be brought to bear on the Congress of the United States, which has even less control over the administration of the United States than the Parliament of Canada has? Can that not also happen with the Canada-U.S. proposed free trade arrangement?

**Mr. Smith:** I would be the first to say that those pressures come into play from time to time, and quite often they have powerful influences.

My view would be based on quite a few years of involvement in some of these processes and analyses of them.

Having the rules in an international agreement, whether it is bilateral or in the context of the GATT, shapes in very important ways the kinds of policy outcomes that are likely.

Having an international agreement that says, "This kind of policy response is permitted", or "This kind of policy response is not permitted", can, in a sense, provide political leaders of any country some protection against the immediate constituency pressures which they face.

I have been a great critic of what the U.S. Congress has been proposing with respect to trade laws over the past several years, but they have not gone out and contravened the GATT, *per se*. They have always sought to re-interpret the rules within the areas of ambiguity.

The proposed Canada-U.S. Free Trade Agreement—and other free trade agreements, exhibiting a similar dimension, where they go across the board the industrial sector—really creates a level of commitment and a level of resolve that is difficult for particular constituency interests to subsequently dislodge.

**Senator Stollery:** Coffee is the second largest trade commodity in the world after oil. The way the United States have handled coffee is that they ignore the international coffee agreement. A country such as Columbia has to have two selling organizations. It has its government selling organization, which sells to everywhere but the United States, and it has its so-called private brokers, who deal with the United States because the United States simply will not deal with the organization. The United States has all kinds of ways of getting around that, and traditionally they have used them.

**Mr. Smith:** Your point about commodity organizations is quite apt. Commodity organizations have an average life expectancy of approximately four years before they collapse. But the pattern of non-observance is remarkable. There has been no pattern of non-observance of the GATT, for example.

I recently looked at all 85 disputes that have been taken under the GATT from 1947 to 1985. Three of those disputes were still in process, but the other 82 had been resolved. There had been some action taken by the member governments in each case.

**Senator Stollery:** The point is that the Americans, more than any other country—and I think it can be demonstrated—have not gone along with agreements. They are outstanding for their absence from international agreements.

**Mr. Smith:** The United States has exhibited great reluctance in making itself subject to international agreements or international rulings. However, the United States has not been

[Traduction]

se sent visé par une mesure qu'il n'aime pas, ce secteur fasse intervenir des forces politiques pour influencer le Congrès des États-Unis qui a moins d'influence sur l'administration américaine que le Parlement canadien n'a ici? Cela ne pourrait-il pas arriver dans le cas de l'accord canado-américain?

**M. Smith:** Je serais le premier à dire que de telles interventions se font de temps en temps et, souvent, avec force.

Mon opinion est fondée sur une longue expérience de certains processus et des analyses qui en ont été faites.

Les dispositions d'un accord international, bilatéral ou multilatéral comme dans le cas du GATT, influencent profondément les politiques qui peuvent en découler.

Lorsqu'on a un accord international qui dit que tel genre de pratique est acceptable et tel autre inacceptable, alors, dans une certaine mesure, les chefs politiques se trouvent comme protégés contre certaines influences.

J'ai critiqué ce que le Congrès américain se proposait de faire en matière commerciale au cours des dernières années, mais il n'est pas allé jusqu'à enfreindre les règles du Gatt. Il a cherché plutôt à donner sa propre interprétation à des règles qui souffraient d'ambiguïté.

Une zone de libre-échange comme celle qui est proposée entre le Canada et les États-Unis et toutes les autres de même dimension, suscitent une volonté d'engagement et une force de résolution qu'il est difficile à un intérêt particulier de contre-carrer.

**Le sénateur Stollery:** Le café vient après le pétrole comme produit commercial mondial. Les États-Unis se sont comportés dans ce domaine comme s'il n'existait pas d'accord international sur le café. Un pays comme la Colombie a dû avoir deux organismes de commercialisation. L'organisme officiel qui traite avec tout le monde sauf les États-Unis et des soi-disant courtiers privés qui traitent avec les États-Unis parce que ces derniers ne veulent tout simplement pas traiter avec l'organisme officiel. Les États-Unis peuvent se permettre toutes sortes d'expédients et ils les ont généralement utilisés?

**M. Smith:** Votre argument concernant les organismes de commercialisation est juste. Ces organismes ne vivent pas longtemps, en moyenne quatre ans. Mais l'observance a toujours été la règle. La tendance à la non-observance est presque nulle, dans le cas du GATT, par exemple.

J'ai examiné récemment les 85 différends invoqués aux termes du GATT entre 1947 et 1985. Seuls trois sont encore en instance, les 82 autres ont été réglés, les États membres étant intervenus dans chaque cas.

**Le sénateur Stollery:** L'argument est que les Américains, plus que toute autre nation—et cela peut être démontré—ne marchent pas quand il s'agit d'accords. Leur peu d'empressement à conclure des accords internationaux est remarquable.

**M. Smith:** Les États-Unis ont toujours montré peu d'empressement à se soumettre à des accords internationaux ou à une décision internationale. Mais ils n'ont fait montre

[Text]

cavalier with respect to its international obligations when it has entered into contractual obligations. The three outstanding cases in the GATT are not cases against the United States. They are cases against the European Community in the agricultural area.

**The Chairman:** I would like to come back to Senator Doyle's line of questioning relative to agriculture in the European Community being a quite separate arrangement from anything in the free trade aspects of the European Community. Is agriculture included, generally speaking, in the free trade agreements of the former EFTA countries with the European Community or with each other?

**Mr. Smith:** The agricultural portion of EFTA has always been very controversial. That was the issue that attracted the most attention when EFTA was submitted to the GATT for review.

The EFTA countries claim that their policies are consistent with the GATT and that most of their agriculture is covered. However, that was the one reservation that the panel that reviewed the Stockholm Convention made. The panel felt that the various bilateral arrangements among the various EFTA countries with respect to cheese quotas and some other products really did not represent sufficient liberalization of agriculture.

The Canada-U.S. agreement, I think, is more fully consistent with the GATT rules regarding the agricultural exceptions than is EFTA or the EFTA EC agreements.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** First, I would like to ask a general question. You have undertaken to compare this proposed agreement with other free trade agreements. You have talked about the European arrangements where several countries are involved. Some of the countries are roughly comparable to Canada in size, and some of the countries are smaller, but despite their small size, they are quite important producers in trades. In North America, on the other hand, we have one very large economy and a second economy that is approximately one-tenth the size.

Should you not have made your comparison—the comparison you have given us tonight—against that background? Is that not in a sense the foundation on which your structure ought to have been raised? Perhaps you have done that and, if so, is there any other free trade agreement with which this proposed U.S.-Canada agreement would be comparable in this respect?

**Mr. Smith:** In respect to the size of the countries?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Yes, and the nature of the economies.

**Mr. Smith:** In fact, there are a number of parallels. A couple of weeks ago I requested some computer printouts. If you aggregate all of the population of the five EFTA countries—six, including Iceland—you have a population today of approximately 32 million people. The population of the 12 countries of the European Community is 322 million. So, the EFTA countries, as a group, have a one-to-ten relationship with the European Community.

[Traduction]

d'aucune désinvolture concernant leurs obligations internationales, lorsqu'ils en avaient pris. Les trois différends en instance dans le cadre du GATT ne concernent pas les États-Unis. Ils visent la CEE dans le domaine agricole.

**Le président:** J'aimerais revenir aux questions posées par le sénateur Doyle concernant l'agriculture qui, dans la CEE, fait l'objet d'arrangements à part, plus qu'en ce qui concerne les autres aspects de l'accord. Est-ce que l'agriculture fait généralement partie des zones de libre-échange entre l'ex-AELE et la CEE ou entre les états membres?

**M. Smith:** La question agricole de l'AELE a toujours été épineuse. C'est la question qui a été examinée le plus lorsque l'accord sur l'AELE a été soumis à l'examen du GATT.

Les états membres de l'AELE disent que leurs politiques sont conformes aux règles du GATT et qu'elles s'étendent à presque tous les produits agricoles. Cela a toutefois été la seule réserve que le groupe qui a examiné l'accord de Stockholm a faite. Ce groupe a estimé que les divers accords bilatéraux entre les états membres de l'AELE concernant les contingents imposés aux fromages et certains autres produits ne constituaient pas une libéralisation suffisante de l'agriculture.

A mon avis, l'accord canado-américain est plus conforme aux règles du GATT concernant les exemptions accordées aux produits agricoles que l'AELE ou que les accords AELE-CEE.

**Le sénateur Stewart:** D'accord, une question d'ordre général. Vous avez tenté de comparer l'accord canado-américain proposé avec d'autres accords de libre-échange. Vous avez parlé de la CEE à laquelle participent plusieurs États. Certains d'entre eux se comparent au Canada quant à la taille et d'autres, bien que petits, sont d'importants producteurs commerciaux. En Amérique du Nord, par contre, vous avez une économie très forte et une deuxième à peu près le dixième de la première.

N'auriez-vous pas dû établir la comparaison que vous nous avez faite ce soir sur cette toile de fond? Ne s'agit-il pas en fait du fondement sur lequel votre raisonnement aurait dû être construit? Peut-être l'avez-vous fait et, dans ce cas, existe-t-il un autre accord de libre-échange qui puisse se comparer au nôtre sous cet aspect?

**M. Smith:** L'aspect de la taille des états membres?

**Le sénateur Stewart:** Oui et la nature de leur économie respective.

**M. Smith:** En fait, il y a un certain nombre de parallèles. Il y a deux semaines, j'ai demandé un certain nombre d'imprimés d'ordinateur. Si vous regroupez toute la population des cinq pays de l'AELE—six avec l'Islande—vous avez une population d'environ 32 millions de personnes. La population de l'ensemble des 12 pays de la communauté européenne est de 322 millions. Ainsi, les pays de l'AELE, en tant que groupe, dans leur rapport avec la Communauté européenne, ont une relation d'un à dix.



[Text]

Victoria Curzon-Price recently did a study that has been published by the C.D. Howe Institute. She focused on the reluctance of the European Community to negotiate a free trade arrangement with EFTA as a group, and the fact that the European Community proceeded bilaterally. The analogy would be if the United States negotiated bilateral free trade arrangements with Ontario, which is about the size of Sweden, and with the western provinces and the Atlantic provinces in individual groups. The aggregations of provinces would be an analogous situation to the EFTA EC arrangement.

With regard to the Australia-New Zealand arrangement, the population of New Zealand is a little over 3 million and the population of Australia is approximately 16 million. That is not quite as asymmetrical as Canada and the United States, but it is relatively asymmetric. The U.S.-Israel agreement is a very asymmetrical arrangement because of the population of 2 million as compared to 240 million.

**The Chairman:** While you are on the subject of Australia and New Zealand, do you have the relative trade figures of those two countries for before they entered into the agreement and for today?

**Mr. Smith:** In the cases of U.S.-Israel and Australia-New Zealand agreements, before the agreements were concluded the larger countries had substantial trade surpluses. In the case of Australia-New Zealand, Australian exports were almost four times those of New Zealand bilateral exports to Australia.

In both cases—Australia-New Zealand and U.S.-Israel—there has been a remarkable swing in the pattern of trade. The smaller country has experienced a substantial increase in its exports to the larger country.

In the case of U.S.-Israel, Israel has gone from having a substantial trade deficit with the United States to a large trade surplus. In the case of Australia-New Zealand, the substantial trade deficit of New Zealand has been almost completely eliminated. The total volume of trade has more than doubled in both directions.

Clearly, those two experiences would support the kind of hypothesis that Clayton Yeuter often makes, that the small country benefits. There certainly is support for that hypothesis. The one caveat I would make is that in both of those cases there were other policies pursued, as well, which might have tended to improve the trade balance of the smaller country. Both Israel and New Zealand pursued a pattern of reducing their domestic fiscal deficits of liberalizing their exchange rate regime. It is a question of a broader liberalization of the economy that may also have fostered an expansion of their trade balance.

It does not support the concern that the small country is going to be swamped by the economies of the larger countries.

Another example in the same vein would be the experience of the EFTA countries when they negotiated the bilateral free trade agreements with the European Community. Everyone is

[Traduction]

Victoria Curzon-Price a récemment fait une étude qui a été publiée par l'Institut C. D. Howe. Cette étude portait sur le malaise qu'avait la communauté européenne de négocier un accord de libre-échange avec l'AELE en tant que groupe et le fait qu'elle ait procédé de façon bilatérale. Il pourrait y avoir une analogie si les États-Unis négociaient un accord bilatéral de libre-échange avec l'Ontario, comparable à la Suède, et avec les provinces de l'Ouest et les provinces de l'Atlantique en tant que groupe individuel. Les agrégations de provinces présenteraient une situation analogue à l'accord AELE/CE.

En ce qui concerne l'accord Australie-Nouvelle-Zélande, la population de la Nouvelle-Zélande est d'un peu plus de 3 millions de personnes tandis que celle de l'Australie est d'environ 16 millions. Ce rapport n'est pas aussi asymétrique que celui du Canada et des États-Unis, mais il est quand même relativement asymétrique. L'accord États-Unis-Israël est très asymétrique puisqu'on se retrouve d'une part avec une population de 2 millions de personnes comparée à une population de 240 millions de personnes.

**Le président:** Pendant que vous parlez de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, avez-vous en mains les chiffres commerciaux moyens de ces deux pays avant qu'ils signent un accord et aujourd'hui?

**M. Smith:** Dans le cas des États-Unis et d'Israël de même que dans celui de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, avant la conclusion des accords, le pays le plus important avait des surplus commerciaux substantiels. Dans le cas de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, les exportations australiennes étaient presque quatre fois plus importantes que celles des exportations bilatérales de la Nouvelle-Zélande vers l'Australie.

Dans les deux cas—Australie-Nouvelle-Zélande et États-Unis-Israël—il s'est produit un virage important dans le tableau commercial. Le plus petit pays a connu une augmentation substantielle de ses exportations vers le plus grand pays.

En ce qui concerne les États-Unis et Israël, ce dernier pays est passé d'un déficit commercial substantiel avec les États-Unis à un important surplus commercial. Dans le cas de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, le déficit commercial important de la Nouvelle-Zélande a été presque complètement éliminé. Le volume total commercial a plus que doublé dans les deux sens.

Il est évident que ces deux expériences viennent appuyer le genre d'hypothèse que Clayton Yeuter fait souvent, à l'effet que les petits pays profitent de l'accord. Il y a manifestement un appui pour cette hypothèse. La seule opposition que j'apporterais dans les deux cas est que ces pays poursuivaient d'autres politiques qui pourraient avoir facilité la balance commerciale du plus petit d'entre eux. Tant Israël que la Nouvelle-Zélande visaient à réduire leurs déficits fiscaux intérieurs en libéralisant leur régime de taux de change. C'est une question de libéralisation plus large de l'économie qui peut avoir été à l'origine d'une expansion de leur balance commerciale.

Cela ne tient pas compte de la préoccupation que le petit pays risque d'être noyé par l'économie des plus grands pays.

Un autre exemple du même genre serait l'expérience des pays de l'AELE lorsqu'ils ont négocié les accords bilatéraux de libre-échange avec la communauté européenne. Tout le monde



## [Text]

probably aware of the experience during the 1960s when the European Community was formed and when the European free trade association was formed but the liberalization of trade within those regional groupings was a very benign experience. Trade expanded, employment expanded, productivity rose and there was very little dislocation of industry. During that period you also had a favourable macroeconomic climate. The western economies were doing well.

During the five-year period, 1973 to 1978, in which the bilateral free trade agreements between the small EFTA countries were implemented with the European Community, that was a time where there was much less buoyancy in the world economy and certainly so in Europe. Growth rates in the European economy generally, were slow. But during the 10-year period from 1973 to 1984, after that liberalization of trade between the European Community and the smaller EFTA countries, growth rates were low. There was an average of 1.5 per cent growth rate of GNP in the European Community, but the growth rate was higher in the EFTA countries. The EFTA countries' growth rate was about 2 per cent. There was a differential of real growth of about .5 of a percentage point favouring the EFTA countries. To my mind, that kind of faster growth experience over a 10-year period is a more positive, more reliable measure of the benefits of trade liberalization than a year-to-year swing in the trade balance which might be influenced by the movements in the exchange rates or other factors.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Thank you, that is helpful. In your comparison between this accord and other free trade arrangements, what do you think about the inclusion in this accord of the provisions with regard to energy? Do you find comparable provisions in other free trade agreements?

**Mr. Smith:** You do not find comparable provisions with respect to energy in the other free trade area agreements, but that might give you the wrong impression. The reason is that other free trade area agreements do not necessarily have the kinds of exceptions to the general obligations with respect to the elimination of import and export duties, import and export controls for energy products that are present in the Canada-U.S. arrangement.

It is an interesting question whether or not there needs to be an energy chapter in the agreement, because, if you look at what is contained in the energy chapter, it is in many cases a derogation from the general obligations under the agreement.

In the case of the United States there is a limited exception from the prohibition on the export of North Slope Oil, and on the Canadian side there are some special provisions with respect to the measures monitoring exports of petroleum and the imposition of quotas with respect to conservation measures which do not exist in other free trade areas.

## [Traduction]

est probablement au courant de l'expérience des années 1960 lorsque la communauté européenne a été formée et lorsque l'association européenne de libre-échange a été formée mais que la libéralisation du commerce parmi ces groupes régionaux a été une expérience très bénigne. Le commerce s'est accru, l'emploi s'est accru, la productivité a augmenté et il n'y a eu qu'une toute petite dislocation de l'industrie. Cette période a également été marquée par un climat macro-économique favorable. Les économies de l'ouest allaient bien.

Au cours de la période quinquennale, de 1973 à 1978, dans laquelle les ententes bilatérales de libre-échange entre les petits pays de l'AELE ont été appliquées avec la communauté européenne, ce fut une période où l'activité était beaucoup moins forte dans le monde, et certainement en Europe. Les taux de croissance dans l'économie européenne en général étaient faibles. Mais, au cours de la décennie de 1973 à 1984, après la libéralisation du commerce entre la communauté européenne et les petits pays de l'AELE, les taux de croissance ont été faibles. Le PNB accusait un taux de croissance moyen de 1,5 pour cent dans la communauté européenne, mais ce taux était plus élevé dans les pays de l'AELE. Dans ces derniers pays, le taux de croissance était d'environ 2 pour cent. Il y avait une différence de croissance réelle d'environ .5 pour cent en faveur des pays de l'AELE. À ma connaissance, ce genre d'expérience de croissance plus rapide sur une période de dix ans est une mesure plus positive, plus fiable des bénéfices de la libéralisation du commerce qu'un accord d'année en année dans la balance commerciale qui pourrait être influencé par le mouvement des taux de change ou autres facteurs.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Merci, cela est très utile. Dans votre comparaison entre cet accord et d'autres accords de libre-échange, que pensez-vous de l'inclusion dans cet accord des dispositions relatives à l'énergie? Trouvez-vous des dispositions comparables dans d'autres accords de libre-échange?

**M. Smith:** On trouve pas de dispositions comparables sur la question de l'énergie dans d'autres accords de libre-échange, mais cela pourrait vous donner une mauvaise impression. La raison est que d'autres accords de libre-échange n'ont pas nécessairement ces genres d'exceptions aux obligations générales relatives à l'élimination des droits à l'importation et à l'exportation, des contrôles d'importation et d'exportation pour les produits énergétiques qui existent dans l'accord entre le Canada et les États-Unis.

Il est intéressant de se demander s'il est nécessaire ou non d'avoir un chapitre consacré à l'énergie dans l'accord parce que, si vous regardez au contenu du chapitre de l'énergie, il est, dans de nombreux cas, une dérogation des obligations générales contenues dans l'accord.

Dans le cas des États-Unis, il existe une exception limitée de la prohibition sur l'exportation du pétrole North Slope et, du côté canadien, il existe certaines dispositions spéciales relativement aux mesures de contrôle des exportations du pétrole et de l'imposition des contingents relativement aux mesures de conservation qui n'existent pas dans d'autres secteurs de libre-échange.

*[Text]*

If you look at EC Sweden or EC Norway, you will see that there is nothing comparable in terms of export controls or import controls on energy that remain in the Canada-U.S. arrangement.

I think what has attracted the most attention in the public consideration of the proposed arrangements respecting energy is the first line of the section in the "Elements" document. I do not have it with me, but as I recall it says something to the effect that Canada gets secure access to the U.S. energy market and the U.S. gets access to Canada's energy supplies. I do not see anything in the agreement, as I understand it, that would involve access to energy supplies. What the agreement implies is that you cannot have export taxes or quotas that raise prices that would create a wedge between prices in one market and prices in the other market.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Let me ask you this specific question: Under this accord, would Canada have the same legislative freedom as Norway has in its trade arrangements?

**The Chairman:** In energy?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Yes.

**Mr. Smith:** I believe the answer is yes. I was considering that question the other day. I do not have the text of the Norway EC agreement with me.

Under the proposed Canada-U.S. agreement, as I understand it, Canada will retain all the exceptions with regard to export controls that are under Article XX of the GATT. There are about four specific provisions. The most relevant is with respect to conservation of exhaustible natural resources.

The specific kind of policy that Canada is precluded from doing is imposing an export tax on energy exports, just as the United States is precluded from putting import duties on. This is essentially the same kind of negotiating approach that Canada advanced during the Tokyo Round of negotiations—the sectoral approach to negotiation of resource sectors. During the Tokyo Round, that approach did not meet with much success. For example, there was little progress made on petrochemical tariffs.

That is the essence of the arrangement in the energy chapter.

I regret that a similar arrangement was not concluded with respect to softwood lumber. In the case of the lumber trade in Canada, Canada has grandfathered its export controls on logs. They are excluded from the obligations in the agreement. In terms of the United States, there has also been a grandfathering of the memorandum of understanding with respect to softwood lumber.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** It would be very helpful if we could know if Norway could, in the case of a real energy crisis, cut off exports. I do not expect you to give me that answer now, but I will leave it with you.

*[Traduction]*

Si vous regardez à l'accord CE-Suède ou CE-Norvège, vous verrez qu'il n'y a rien de comparable en termes de contrôles d'importation ou de contrôles d'exportation sur l'énergie qui demeurent dans l'accord Canada-États-Unis.

Je crois que ce qui a le plus attiré l'attention du public sur l'accord proposé en matière d'énergie, est la première ligne de la section du document «éléments». Je ne l'ai pas avec moi mais, si je me rappelle bien, il dit quelque chose à l'effet que le Canada gagne un accès sûr au marché énergétique américain et que les États-Unis ont accès aux approvisionnements énergétiques canadiens. Je ne vois rien dans l'accord, tel que je le comprends, qui donnerait accès aux approvisionnements énergétiques. L'accord suppose donc que vous ne pouvez pas avoir de taxe ou de contingent à l'exportation qui augmente les prix et qui créerait un coin entre les prix d'un marché et de l'autre marché.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Laissez-moi vous poser une question précise: dans le cadre de cet accord, le Canada aurait-il la même liberté législative que la Norvège a dans ses accords commerciaux?

**Le président:** En matière d'énergie?

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Oui.

**M. Smith:** Je crois que la réponse est oui. Je songeais à cette question l'autre jour. Je n'ai pas le texte de l'entente Norvège-Ce avec moi.

Dans le cadre de l'accord proposé Canada-États-Unis, tel que je le comprends, le Canada conserve toutes les exceptions relatives aux contrôles d'exportation qui entrent sous l'article xx du GATT. Il y a environ quatre dispositions précises. La plus importante se rapporte à la conservation des ressources naturelles non renouvelables.

Le genre précis de politique que le Canada se voit interdit d'appliquer est l'imposition d'une taxe à l'exportation sur les exportations d'énergie de la même manière que les États-Unis se voient interdits d'imposer des droits à l'importation. Essentiellement, il s'agit du même type d'approche de négociation que le Canada a mis de l'avant lors de la ronde des négociations de Tokyo—l'approche sectorielle à la négociation des secteurs de ressource. Pendant la ronde de négociation de Tokyo, cette approche n'a pas donné beaucoup de succès. Par exemple, très peu de progrès ont été réalisés sur les tarifs pétrochimiques.

C'est l'essence de l'entente au chapitre de l'énergie.

Je regrette qu'une entente similaire n'ait pas été conclue en ce qui concerne la coupe de résineux. Dans le cas du commerce du bois au Canada, ce dernier a été le précurseur de ses contrôles d'exportation du bois rond. Ces contrôles sont exclus des obligations dans le cadre de l'accord. En ce qui concerne les États-Unis, il y a eu également un rôle de précurseur d'un protocole d'entente en ce qui concerne la coupe des résineux.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Il serait utile de savoir si la Norvège peut, dans le cas d'une crise énergétique réelle, couper ses exportations. Je ne m'attends pas à ce que vous me donniez la réponse maintenant mais je vous pose quand même la question.



[Text]

**Mr. Smith:** I am not certain that Norway is a member of the International Energy Agreement. In the case of a real supply shortage, it is the International Energy Agreement that would bind Canada.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mr. Ritchie testified this afternoon and he was quite helpful on this point. I would like you to look at what he said, when it is available, to see how that compares with the Norway situation.

One of the questions asked earlier today related to the use of hydroelectric energy in Canada or, perhaps, natural gas in Nova Scotia, if it came ashore, for regional economic development. That is not the question I am going to ask you. I am going to ask you about the use of petroleum to support a petrochemical industry in Canada. Could the government of the province of Alberta, for example, under this agreement, use Alberta oil or gas to maintain a petrochemical industry in that province, assuming it wished to do so?

**Mr. Smith:** The issue here in the agreement will turn on the interpretation of what obligations the federal government is undertaking with respect to provinces. You will recall the discussion we had earlier with respect to wine. The agreement would clearly seem to preclude the federal Government of Canada imposing export taxes that would create a difference in the border price of oil as compared to the domestic price of oil. If Alberta did that, it may in fact be contrary to the overall agreement, but the question would be what obligations would fall upon the federal government to try to obtain conformity with the policy.

I think it is most difficult in the case of oil, because the provincial regulation of oil for industrial development purposes is somewhat different. I do not see anything in the agreement, for example, that would prevent a provincial public utility, whether it is a hydro utility or whatever, from making electricity available at a discounted price to industrial users. There is nothing in the agreement that would really constrain that kind of policy.

If Alberta said that it was setting aside some portion of its natural gas or its oil at a lower price, it would be quite entitled to set it aside—they regulate the production of the natural resource and control its distribution within the province—I believe there would be constitutional difficulties within Canada if it imposed an export tax at the Alberta border provincially. But you would have to talk to someone about the constitutional nature of those issues.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** You seem to be much more certain than Mr. Ritchie was this afternoon, with regard to hydro electric.

**Mr. Smith:** The way I conceptualize it is as follows: I discern what are the commitments in the agreement, and how those will constrain provincial policies. If, for example, Hydro-Québec were to say "Any large industrial user in the Province of Quebec that takes more than 50 kilowatt hours a year qualifies for this special low rate", and "if they build their own

[Traduction]

**M. Smith:** Je ne suis pas certain que la Norvège soit membre de l'Accord international sur l'énergie. Au cas où il y aurait une réelle pénurie d'approvisionnements, c'est l'Accord international sur l'énergie qui lierait le Canada.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** M. Ritchie a témoigné cet après-midi et a été très utile sur ce point. J'aimerais me pencher sur ce qu'il a dit, lorsque le texte sera disponible, pour voir la façon dont cela se compare avec la situation norvégienne.

Une des questions posées en début de journée se rapportait à l'utilisation de l'énergie hydro-électrique au Canada ou, peut-être, du gaz naturel en Nouvelle-Écosse, s'il est amené au continent, pour le développement économique régional. Mais ce n'est pas la question que je veux vous poser. J'aimerais vous poser une question sur l'utilisation du pétrole comme appui à l'industrie pétrochimique au Canada. Par exemple, le gouvernement de la province de l'Alberta pourrait-il, dans le cadre du présent accord, utiliser le pétrole ou le gaz albertain pour maintenir une industrie pétrochimique dans la province, dans la mesure où elle souhaiterait le faire?

**M. Smith:** Cette question, dans le cadre de l'accord, amorce l'interprétation des obligations du gouvernement fédéral face aux provinces. On se souviendra des questions que nous avons eues sur le vin. L'accord semblerait clairement empêcher le gouvernement fédéral du Canada d'imposer des taxes à l'exportation qui pourraient créer une différence dans le prix du pétrole à la frontière par rapport au prix national. Si l'Alberta faisait cela, cela pourrait se révéler contraire au sens global de l'accord, mais la question serait de déterminer quelles obligations relèveraient du gouvernement fédéral pour tenter d'obtenir une conformité avec la politique.

Je pense que c'est très difficile dans le cas du pétrole, parce que la réglementation provinciale du pétrole pour le développement industriel est un peu différente. Par exemple, je ne vois rien dans l'entente qui empêcherait un service public provincial, qu'il s'agisse de l'hydro ou de tout autre service, de vendre son électricité moins cher aux utilisateurs industriels. Il n'y a rien dans l'accord qui empêcherait ce genre de politique.

Si l'Alberta décidait de mettre de côté et de vendre à meilleur prix une partie de son gaz naturel ou de son pétrole, elle serait tout à fait justifiée de le faire—le gouvernement réglemente la production de cette ressource naturelle et en contrôle la distribution dans la province—je crois qu'il y aurait un problème constitutionnel au Canada si ce dernier imposait une taxe à l'exportation à la frontière provinciale de l'Alberta. Mais vous devriez vous adresser à quelqu'un qui s'y connaît sur la nature constitutionnelle de ces questions.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Vous semblez beaucoup plus sûr que M. Ritchie l'était cet après-midi, en ce qui concerne l'hydro-électricité.

**M. Smith:** Voilà comment je vois la chose: Je reconnais les engagements dans l'accord et la façon dont ils pourront empêcher l'application des politiques provinciales. Si, par exemple, Hydro-Québec disait «tous les utilisateurs industriels importants dans la province de Québec qui consomment plus de 50 kilowatts heure par année sont éligibles à une tarification spé-



[Text]

transformer and they are right next to the power lines then these are the conditions", I believe it would be very difficult to make a case under the dispute settlement provisions of this agreement that this was a contravention of the agreement. You might have a case under the existing countervailing duty law, but you face that now, at the present time, that you are providing electricity at a low cost to a particular industry.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I will not pursue this further. Let me ask you about comparing this accord with other free trade agreements with respect to the investment provisions. Are they comparable?

**Mr. Smith:** No. Most of the EFTA-EC agreements, and the EFTA agreement itself, do not deal with investment. They deal with trade and services to a limited extent, by dealing with some of the questions of business presence and the right to sell, and so on, but they do not deal with investment. But many of the individual EFTA countries are signatories to bilateral investment treaties or friendship, commerce and navigation treaties which deal with many of the same issues, particularly with respect to a commitment to national treatment regarding investment.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** So when you add those up, you have roughly the same situation with regard to investment as would prevail between Canada and the United States under the accord; is that correct?

**Mr. Smith:** It varies from country to country. For example, Norway would be closer to the situation between Canada and the United States than would Sweden which has more restrictive investment policies.

It is an interesting question that the committee might consider, namely that Canada has never had friendship, commerce and navigation treaties with any country; yet most of the major European countries, the United States and Japan, do have friendship, commerce and navigation treaties which provide a range of protection to investment, and also simply to firms which are engaged in commerce. It might be something which, down the road, as the dust settles on this free trade business between Canada and the United States, the committee might be interested in looking at, as to whether that kind of international FCN treaty would be appropriate for Canada with some of the other major countries of the world, as well as the Canada-U.S. arrangement. One way of interpreting it is that the Canada-U.S. Free Trade Agreement includes a friendship, commerce and navigation treaty, which Canada has not previously had.

**Senator Robertson:** The agreement which we are discussing has been termed as pioneering in the trade and service sectors. I notice in the briefing notes that under the U.S.-Israel agreement there is apparently a service sector there. Could you enlarge on that?

[Traduction]

cial, pourvu qu'ils fournissent leurs propres transformateurs et qu'ils soient à proximité des lignes de transport alors, ce serait les conditions», je crois qu'il serait très difficile de démontrer qu'il s'agissait d'une contravention à l'accord dans le cadre des dispositions de règlement de griefs du présent accord. Vous pourriez avoir un point de litige dans le cadre de la présente législation sur les droits compensatoires mais, au moment présent, vous faites face au fait que vous fournissez, à une industrie donnée, de l'électricité à un coût inférieur.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Je ne vais pas poursuivre plus loin. J'aimerais vous demander de comparer cet accord avec d'autres accords de libre-échange en ce qui a trait aux dispositions d'investissement. Sont-elles comparables?

**M. Smith:** Non. La plupart des accords AELE-CE et l'accord de l'AELE lui-même, ne traitent pas des investissements. Ils traitent du commerce et des services dans une certaine mesure, en traitant de certaines des questions de présence d'affaires et du droit de vente, et ainsi de suite, mais il n'est pas question d'investissement. Pourtant, de nombreux pays de l'AELE sont signataires de traités d'investissements bilatéraux ou de traités d'amitié, de commerce et de navigation qui traitent souvent des mêmes questions, particulièrement en ce qui concerne l'engagement à un traitement national concernant les investissements.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Ainsi, lorsque vous additionnez cela, vous vous retrouvez plus ou moins dans la même situation en matière d'investissement que celle qui prévaudrait entre le Canada et les États-Unis avec le présent accord; est-ce exact?

**M. Smith:** Cela varie d'un pays à un autre. Par exemple, la Norvège se rapprocherait plus de la situation entre le Canada et les États-Unis que ne le ferait la Suède qui se retrouve avec des politiques d'investissement plus restrictives.

C'est une question intéressante que le comité devrait considérer, notamment le fait que le Canada n'a jamais signé de traités d'amitié, de commerce et de navigation avec tout autre pays; pourtant la plupart des principaux pays européens, les États-Unis et le Japon ont des traités d'amitié, de commerce et de navigation qui assurent une protection à l'investissement et également aux entreprises qui sont engagées dans le commerce. Cela pourrait être quelque chose qui, plus tard, quand les esprits se seront calmés sur cette affaire du libre-échange entre le Canada et les États-Unis, pourrait intéresser le comité, à savoir si ce genre de traité international d'amitié, de commerce et de navigation pourrait convenir entre le Canada et certains autres pays importants du monde, de même que l'entente Canada-États-Unis. Une façon d'interpréter cela est que l'entente de libre-échange Canada-États-Unis comprend un traité d'amitié, de commerce et de navigation que le Canada n'avait pas eu auparavant.

**Le sénateur Robertson:** L'entente qui fait l'objet de notre discussion a été décrite comme étant un accord pionnier dans les secteurs du commerce et des services. J'ai remarqué dans les notes d'introduction que dans le cadre de l'accord États-Unis-Israël, il y avait apparemment un secteur de services. Pourriez-vous apporter des précisions sur cette question?

## [Text]

**Mr. Smith:** I touched on that briefly at the outset. The U.S.-Israel agreement contains a framework declaration with respect to trade and services. There is a set of commitments: first, that there will be national treatment with respect to trade and services; secondly, that there is a right of establishment or right of commercial presence which allows services firms to come in and sell their product. That right of establishment varies according to the sector, but those principles are quite clear, and they are the same principles that have been talked about in trade and services in the GATT.

The issue is how does that exist as a statement of principle? How is it brought into law? What are the legal implications of this? At the outset in the Israel-U.S. agreement it existed only as a statement of principle which both countries sought to implement over time. There was a "best endeavours" commitment that they would do so and that they would work on particular sectors to implement the principles that were enunciated in the framework agreement. So the framework agreement does not have effect on law and policy until it is implemented in particular sectors. They have now progressed on negotiating particular sectoral agreements. I think there is one negotiated on tourism and there are others moving ahead in other areas.

What I find is a little troublesome about that approach is that it creates a tension of expectations. What does it mean to say that there are "best endeavours" with respect to the will to implement this set of rules for the services sector? Clearly there are some services industries which very few countries would be prepared to commit to national treatment. There are other services industries which are much less controversial. It does not seem to me to be the right way to proceed, that if you are vague about those kinds of commitments the potential to create tensions down the road about interpreting a vague commitment could be a source of difficulty.

The Canada-U.S. agreement goes a different route. It says that we will grandfather all of our existing policies that may deviate from the principle of national treatment, that we will not discriminate against foreign services firms; but we will commit in future not to introduce new policies that discriminate against foreign services firms. So you can look to see whether there is legislation on the books now, and even if it discriminates against foreign firms or, in particular, U.S. firms, it is acceptable under the agreement. If it is a new policy or new legislation that discriminates against foreign firms, then it will be subject to the dispute settlement provisions in the agreement.

The only issue that will come up, of course, is that of an existing policy that is somehow altered or refined over time in a way that may be perceived to be discriminatory by foreigners. This will be a source of tension. But I think it is somewhat more satisfactory to proceed with services issues than with this best endeavours commitment which is contained in the U.S.-

## [Traduction]

**M. Smith:** J'en ai parlé brièvement au début de mon intervention. L'accord États-Unis/Israël contient une déclaration-cadre relativement au commerce et aux services. Il y a un ensemble d'engagements: d'abord, le commerce des services fera l'objet d'un traitement national; deuxièmement, il y a droit d'établissement ou droit de présence commerciale qui permet aux entreprises de service de venir au pays et de vendre leurs produits. Ce droit d'établissement varie selon le secteur, mais ces principes sont relativement clairs et ils sont les mêmes qui ont été soulevés pour le commerce des services dans le cadre du GATT.

La question est de savoir comment cela existe en tant qu'énoncé de principe? Comment cela est-il appliqué légalement? Quelles sont les implications légales de cet aspect? Au début de l'accord Israël/États-Unis, cela n'existait que comme énoncé de principe que les deux pays entendaient mettre en application au fil des années. Ils se sont engagés «au mieux de leurs possibilités» à le faire et à travailler dans les secteurs particuliers pour mettre en application les principes qui avaient été énoncés dans l'accord-cadre. Ainsi, l'accord-cadre n'a pas d'effet sur la loi et la politique avant sa mise en application dans un secteur particulier. Ils en sont maintenant à négocier des accords particuliers par secteur. Je crois qu'il y en a un qui est négocié sur le tourisme mais que d'autres sont en cours dans d'autres secteurs.

Ce qui gêne un peu concernant cette approche, c'est qu'elle engendre une expectative qui est source de tensions. Qu'est-ce que cela veut dire «au mieux de leurs possibilités» en fonction du pouvoir de mettre en application cet ensemble de règles pour le secteur des services? Il apparaît clairement qu'il existe certaines industries de service que très peu de pays seraient prêts à soumettre au traitement national. Il y a d'autres industries de service qui sont beaucoup moins sujet à controverse. Il ne me semble pas que cela soit la bonne façon de procéder, que si vous êtes vagues au sujet de ces genres d'engagements, le potentiel de créer des tensions plus tard sur l'interprétation d'un engagement vague pourrait être une source de difficultés.

L'accord Canada-États-Unis se présente d'une autre façon. Toutes nos politiques actuelles qui pourraient dévier du principe du traitement national seront, dit-on, l'objet d'une clause de droit acquis, que nous ne ferons aucune discrimination avec les entreprises étrangères de service; mais nous nous engageons à l'avenir à ne pas introduire de nouvelles politiques qui pourraient faire l'objet de discrimination avec des entreprises étrangères de service. Ainsi, vous pouvez chercher s'il existe une législation et, même si elle est discriminatoire envers des entreprises étrangères ou, particulièrement, des entreprises américaines, elle est acceptable dans le cadre de l'accord. S'il s'agit d'une nouvelle politique ou d'une nouvelle législation qui établit des distinctions contre des entreprises étrangères, alors elle sera soumise aux dispositions de règlement de grief contenues dans l'accord.

Le seul point qui sera soulevé, bien sûr, est celui d'une politique existante qui a été en quelque sorte changée ou modifiée avec le temps de manière à ce qu'elle puisse être perçue comme étant discriminatoire par les étrangers. Cela pourra constituer une source de tension. Mais je crois qu'il est en quelque sorte plus satisfaisant de procéder avec des questions de service plu-



[Text]

Israel Agreement. It is an issue that is relevant to the GATT negotiations. Services promise to be a major issue on the agenda of the GATT negotiations.

I was at an international conference in Washington two weeks ago at which there was a big debate about whether the GATT agreement should, in essence, go the route that the U.S.-Israel Agreement did with the best endeavours commitment or whether it should go the route of the proposed Canada-U.S. Agreement. There could well prove to be some pioneering on the services trade issue in the Canada-U.S. Agreement.

**Senator Robertson:** Are the U.S.-Israeli Agreement and the tentative Canadian-U.S. Agreement the only two specific ones under consideration?

**Mr. Smith:** The friendship, commerce and navigation treaties, of which the U.S. has 34, and the bilateral investment treaties, of which the U.S. has about 17, deal with some of the same issues, which provide commitments to national treatment but retain sectoral exemptions. The Jones Act, for example, is obviously accepted in all of the U.S. friendship, commerce and navigation treaties and their bilateral investment treaties, as it is accepted in the proposed Canada-U.S. Agreement. So it is not entirely without precedent in international agreements, but the difference is that it will be subject to an international dispute settlement process, whether it is in the bilateral context or in the context of the GATT. There is a different international law tradition in the interpretation of international treaties such as the friendship, commerce and navigation treaties.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** My question is parallel to the other two that I asked with regard to financial institutions. Will the regime with regard to financial institutions under this agreement be comparable to the regime under the other free trade agreements to which you have been making reference?

**Mr. Smith:** Again, the one that is probably the most analogous is the U.S.-Israel Agreement. I have seen some draft texts of that agreement. I am not sure that there has been a sectoral agreement negotiated as yet, in the U.S.-Israel Agreement, with respect to financial institutions. But there is, in the U.S.-Israel Agreement, an interpretation that defines right of establishment in the financial services sector, and that is analogous to the U.S.-Canada issue on financial services.

In the U.S.-Israel Agreement, the right of establishment is defined as the ability of a foreign bank to set up an agency in the country. This is a capability that the U.S. banks previously did not have in Israel. The prospect was the right to set up subsidiaries, as is the case in Canada. That is something they were seeking to negotiate. In neither the U.S.-Israel Agreement nor the Canada-U.S. Agreement is there the right to branch. Therefore, Citibank cannot set up a branch of Citibank New York in Canada. That is an important consideration. It deals with this issue of right of establishment in very concrete terms.

[Traduction]

tôt qu'avec cette entente «au mieux des possibilités» qui est contenue dans l'accord États-Unis/Israël. C'est une question qui se rapporte aux négociations du GATT. La question des services promet d'être l'une des principales questions à l'ordre du jour des négociations du GATT.

C'est à une conférence internationale tenue à Washington il y a deux semaines qu'il y a eu un important débat à savoir si l'accord du GATT devrait, essentiellement, suivre la voie de l'accord États-Unis/Israël avec une entente faite au mieux des possibilités ou suivre la voie de l'accord proposé Canada/États-Unis. La question de la commercialisation des services dans l'accord Canada/États-Unis pourrait très bien faire œuvre de pionnier.

**Le sénateur Robertson:** Est-ce que l'accord États-Unis/Israël et le projet d'accord Canada/États-Unis sont les deux seuls cas particuliers à l'étude?

**M. Smith:** Les 34 traités d'amitié, de commerce et de navigation signés par les États-Unis et les quelques 17 traités d'investissement bilatéraux signés par ce même pays portent sur certaines des mêmes questions qui assurent des engagements de traitement national, mais conservent des exemptions sectorielles. Le Jones Act, par exemple, est manifestement accepté dans tous les traités américains d'amitié, de commerce et de navigation et les traités d'investissement bilatéraux de même qu'il est accepté dans l'accord proposé Canada/États-Unis. Donc, ce n'est pas tout à fait sans précédent dans les accords internationaux, mais la différence est qu'il sera soumis à un processus de règlement international de grief, que ce soit en contexte bilatéral ou dans le contexte du GATT. Il y a une tradition de lois internationales différente dans l'interprétation des traités internationaux comme les traités d'amitié, de commerce et de navigation.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Ma question s'inscrit en parallèle avec les deux autres questions que j'ai posées concernant les institutions financières. Les régimes relatifs aux institutions financières dans le cadre du présent accord seraient-ils comparables à celui des autres accords de libre-échange auxquels vous avez fait référence?

**M. Smith:** Une fois de plus, l'accord États-Unis/Israël est probablement celui qui se rapproche le plus du nôtre. J'ai vu quelques ébauches de texte de cet accord. Je ne suis pas certain qu'il y ait un accord sectoriel négocié jusqu'à maintenant, dans l'accord États-Unis/Israël, en ce qui concerne les institutions financières. Mais cet accord contient une interprétation qui définit le droit d'établissement dans le secteur des services financiers, et cela est semblable à l'accord États-Unis/Canada se rapportant aux services financiers.

Dans l'accord États-Unis/Israël, le droit d'établissement est défini comme étant la capacité d'une banque étrangère à s'implanter dans l'autre pays. Il s'agit d'une capacité que les banques américaines n'avaient pas en Israël. La perspective était d'établir des filiales, comme c'est le cas au Canada. C'est un aspect qu'ils tentaient de négocier. Que ce soit dans l'accord États-Unis/Israël ou dans l'accord Canada/États-Unis, le droit d'établir des succursales n'existe pas. Par conséquent, la Citibank ne peut pas créer une succursale de la Citibank de New York au Canada. C'est une considération importante. Cela con-



*[Text]*

Under the domestic banking regulations in Canada, the Schedule "B" banks can only lend up to 50 per cent of their capital base to one customer. The capital base at Schedule "B" banks ranges from \$60 million to \$80 million and may be as high as \$100 million now, so the maximum that a bank can extend to any one customer is \$50 million. That is not going to finance a hostile take-over on even the Calgary Stock Exchange, let alone the Toronto or the Montreal Stock Exchange. This, then, is a very important constraint upon the banks' activities. If Citibank could branch, it would be unconstrained in its ability to loan money to a particular customer.

I think there is an analogy in the financial services area between the Canada-U.S. Agreement and the U.S.-Israel Agreement in terms of its financial institutions provisions. In general terms, however, Israel is somewhat further behind Canada in the improvisation of its exchange rate regime and its financial and capital markets.

**The Chairman:** We have not studied this particular aspect of the agreement at all so I am quite ignorant on it, but I have the vague idea that under this agreement American banks will be able to come into Canada and function basically as Canadian banks do, thereby being able to open branches across the country.

**Mr. Smith:** No, they will not be able to do so. I have discussed this not only with the trade negotiators but with Bob McIntosh of the Canadian Bankers. He was quite emphatic on the point that the American banks did not have that capacity. Quite simply, the proposal is to remove the ceiling in the Bank Act as it applies to the operations of the existing Schedule "B" banks that are U.S. banking subsidiaries in Canada.

**The Chairman:** So we are talking about only Schedule "B" banks?

**Mr. Smith:** That is right. A provision allows them to branch, but it is only the Schedule "B" banks that can set up branches. Previously there was a restriction on the ability of Schedule "B" banks to set up branches.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Are there any provisions with regard to the participation in Schedule "A" banks? Are there any changes in how many shares, directorships and the like that can be held by U.S. citizens or residents?

**Mr. Smith:** It is proposed that the 25 per cent ceiling on ownership by U.S. citizens be removed, but the requirement that no more than one shareholder can hold more than 10 per cent of a Schedule "A" bank is retained.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** What advantage is that change, the change to which you refer, to the United States? Why would they want that?

*[Traduction]*

cerne la question du droit d'établissement en termes très concrets. Les banques incluses à l'annexe B de la Loi canadienne sur les banques ne peuvent prêter que jusqu'à 50 p. 100 de leur capital de base à un client. Le capital de base pour les banques qui figurent à l'annexe B varie de 60 millions à 80 millions de dollars et peut atteindre jusqu'à 100 millions de dollars. Ainsi, le montant maximum qu'une banque peut prêter à un client est de 50 millions de dollars. Cela ne va pas financer une prise de contrôle hostile ou même la bourse de Calgary, sans compter celles de Toronto et de Montréal. Ceci est par conséquent une contrainte très importante sur les activités bancaires. Si la Citibank pouvait constituer des succursales, elle ne serait plus contrainte dans sa capacité de prêter de l'argent à un client particulier.

Je crois qu'il y a une analogie dans le secteur des services financiers entre l'accord Canada/États-Unis et l'accord États-Unis/Israël en ce qui concerne ses dispositions relatives aux institutions financières. Toutefois, en règle générale, Israël est en quelque sorte derrière le Canada dans l'improvisation de son régime de taux de change et de ses marchés financiers et de capitaux.

**Le président:** Nous n'avons pas étudié cet aspect particulier de l'accord et de ce qui l'entoure, c'est pourquoi je ne sais que très peu de choses à ce sujet. Mais j'ai quand même une vague idée que dans le cadre de l'accord, les banques américaines pourront venir au Canada et agir essentiellement comme des banques canadiennes, c'est-à-dire qu'elles pourront ouvrir des succursales dans le pays.

**M. Smith:** Non, ils ne pourront pas le faire. J'ai discuté de cet aspect non seulement avec les négociateurs commerciaux mais avec Bob McIntosh de l'Association des banquiers canadiens. Il a été particulièrement clair sur le fait que les banques américaines n'avaient pas cette capacité. En fait, la proposition consiste à enlever le plafonnement dans la loi sur les banques tel qu'il s'applique aux opérations des banques qui apparaissent à l'annexe B qui sont des filiales bancaires américaines au Canada.

**Le président:** Ainsi vous ne parlez que des banques qui apparaissent à l'annexe B?

**M. Smith:** C'est exact. Une disposition leur permet d'ouvrir des succursales, mais ce sont seulement les banques de l'annexe B qui peuvent établir des succursales. Auparavant, il y avait une restriction sur la capacité des banques de l'annexe B à établir des succursales.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Y a-t-il des dispositions concernant la participation des banques à l'annexe A? Y a-t-il des changements relatifs au nombre de parts, de postes d'administration et autres qui peuvent être tenus par des citoyens ou des résidents américains?

**M. Smith:** On a proposé que le plafond à 25 p. 100 sur la propriété par des citoyens américains soit enlevé, mais on a retenu la nécessité que pas plus de un actionnaire peut détenir plus de 10 p. 100 des intérêts d'une banque à l'annexe A.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Quelle est l'avantage de ce changement, le changement auquel vous vous rapportez, pour les États-Unis? Pourquoi voudraient-ils cela?

[Text]

**Mr. Smith:** I would suggest it is more as a matter of perception than of any economic interest. It might be of interest to the commercial banks in New York to have the ability to purchase or take over a Canadian bank if they had that option, but they will not have that option. They have it in the case of securities firms, but that is a matter of provincial policy.

**The Chairman:** There being no further questions, on behalf of the committee I will take this opportunity to thank Mr. Smith for the preparation of his material this evening and for providing us with such an interesting overview of this subject.

Honourable senators, there are one or two matters of business we need to consider and we will do that *in camera*.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

**M. Smith:** Je dirais qu'il s'agit plus d'une question de perception que d'intérêt économique. Cela pourrait être profitable aux banques commerciales à New York d'avoir la capacité d'acheter ou de prendre possession d'une banque canadienne s'ils avaient cette option, mais ils ne l'auront pas. Ils ont déjà cette option dans le cas de maisons de courtage, mais cela relève de la politique provinciale.

**Le président:** Puisqu'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais, au nom du Comité, remercier M. Smith pour la préparation de son travail ce soir et pour nous avoir fourni un aperçu intéressant du sujet.

Honorables sénateurs, il y a deux ou trois questions que nous devrions étudier et nous le ferons à huis clos.

Le Comité a continué de siéger à huis clos.















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

4:00 p.m.

Mr. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief  
Negotiator, Trade Negotiations Office;  
Mrs. Patricia Smith, Senior Analyst.

16 heures

M. Gordon Ritchie, ambassadeur et sous-négociateur en  
chef, Bureau des négociations commerciales;  
M<sup>me</sup> Patricia Smith, analyste senior.

7:00 p.m.

Mr. Murray G. Smith, Director, International Economics  
Program, Institute for Research on Public Policy.

19 heures

M. Murray G. Smith, directeur, programme sur l'écono-  
mie internationale, Institut de recherches politiques.



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Foreign  
Affairs**

**Affaires  
étrangères**

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, December 8, 1987

Le mardi 8 décembre 1987

**Issue No. 10**

**Fascicule n° 10**

**Third Proceedings on:**

**Troisième fascicule concernant:**

The examination of a Free Trade Agreement  
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-échange  
entre le Canada et les États-Unis



**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	*Murray (or Doody)
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	Stollery
*MacEachen (or Frith)	van Roggen

*\*Ex Officio Membres*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	*Murray (ou Doody)
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	Stollery
*MacEachen (ou Frith)	van Roggen

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to; and

That the Committee present its report no later than March 29, 1988.

After debate and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 8, 1987  
(39)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:35 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, De Bané, Grafstein, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Roblin, Simard, Stollery and van Roggen. (10)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*).

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn. Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

*Also in attendance:* The Official reporters of the Senate.

*Witnesses:*

Mr. Frank Stone, Senior Research Associate, International Economics Program, Institute for Research on Public Policy;

Mr. J. S. Lohar, Assistant Director, International Trade Policy Division, Agriculture Canada.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

*It was Agreed,*—That the material presented to the Committee by Mr. Lohar be printed as an appendix to this day's proceedings (*See Appendix "FA-10A"*).

Mr. Stone and Mr. Lohar each made a statement and answered questions.

At 6:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 DÉCEMBRE 1987  
(39)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, De Bané, Grafstein, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Roblin, Simard, Stollery et van Roggen. (10)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*).

*Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M. Peter Dobell, directeur et M<sup>me</sup> Carol Seaborn. M. Michel Dupuy, adjoint au leader de l'Opposition au Sénat.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

M. Frank Stone, chercheur associé principal, Programme sur l'économie internationale, Institut de recherches politiques;

M. J. S. Lohar, directeur adjoint, Division des politiques de commerce international, Agriculture Canada.

Le Comité reprend l'étude des éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987, ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite.

*Il est convenu,*—Que les documents présentés au Comité par M. Lohar soient joints en annexe aux délibérations de ce jour (*voir Appendice «FA-10A»*).

M. Stone et M. Lohar font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 18 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Acting Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 8, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4.30 p.m. to consider the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

**Senator George van Roggen** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, as explained to you last week, we were endeavouring to get the minister, Mrs. Carney, before the committee. We were having some difficulty but she did agree last week to come today at 4 o'clock for an hour and a half. When I got to the airport in Vancouver yesterday morning at 8 o'clock I heard on the radio that Mr. Reisman had announced that the trade agreement had been finalized. I immediately phoned Carol Seaborn, only to be told that one minute before that she had received a call from the minister's office saying that the minister could not attend our committee hearing today because of the pressure of the agreement, and I take it that the cabinet is meeting on this right now.

I said we would try to get her the following week, and that indeed has been agreed to, subject to Ambassador Ritchie coming with her. It occurred to me that, if she could give us only an hour and a half, Mr. Ritchie might be able to stay on and answer further questions. At the moment that is the situation for next week. We had planned for this evening's session to have Mr. Frank Stone give his testimony relative to the GATT. I will introduce Mr. Stone and give his qualifications in a moment. You will recall that Mr. Stone was to come here a couple of weeks ago but we had to put him off because of the recess. Then he was in the United States the following week. He kindly changed his schedule to come tonight and again on very short notice he agreed to come this afternoon, for which we thank him.

We were talking about moving to agriculture at the first sort of package we would look at in depth in our study, and on very short notice I asked our staff to get someone from Agriculture Canada to give us the background data on this subject. Mr. J.S. Lohar, Assistant Director, International Trade Policy Division, Agriculture Canada, will be available to do this if there is time available following Mr. Stone's testimony. It seemed to me that because we did not have the minister we would not sit as long as usual and therefore you might like to work through with Mr. Stone and then Mr. Lohar until, say, 6.30 this afternoon and the adjourn and not come back this evening as we had planned. Would that be agreeable?

**Senator Roblin:** The Defence Committee is sitting at six o'clock, so that is fine.

**The Chairman:** With those comments I will move directly to introducing Mr. Stone to you, apart from thanking him, as I

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 8 décembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour examiner l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

**Le sénateur George van Roggen** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, comme je vous l'expliquais la semaine dernière, nous avons invité la ministre, M<sup>me</sup> Carney, à comparaître devant le comité. Cela nous a posé quelques difficultés, mais elle avait accepté la semaine dernière de comparaître aujourd'hui, à 16 heures, pendant une heure et demie. Quand je suis arrivé à l'aéroport de Vancouver hier matin à 8 heures, j'ai entendu à la radio que M. Reisman avait annoncé que l'Accord de libre-échange venait d'être finalisé. J'ai immédiatement téléphoné à M<sup>me</sup> Carol Seaborn, qui m'a dit qu'elle venait tout juste de recevoir un appel du bureau de la ministre l'informant que celle-ci ne pourrait pas comparaître devant le comité aujourd'hui à cause de l'Accord de libre-échange. Je crois savoir que le cabinet se réunit actuellement à ce sujet.

J'ai dit que nous essaierions de faire venir la ministre la semaine suivante, et c'est ce qui a été convenu, sous réserve que l'ambassadeur Ritchie l'accompagne. Je me suis dit que si elle ne peut nous consacrer qu'une heure et demie, M. Ritchie pourra peut-être rester plus longtemps et continuer de répondre aux questions. Pour l'instant, c'est ce qui est prévu pour la semaine prochaine. Nous devons entendre ce soir M. Frank Stone, qui témoignera au sujet du GATT. Je vais vous le présenter et vous indiquer quelles sont ses titres et compétences dans un instant. Vous vous rappellerez que M. Stone devait venir il y a quelques semaines, mais que nous avons dû reporter sa comparution à cause des vacances. La semaine suivante, il se trouvait aux États-Unis. Il a bien voulu modifier son emploi du temps pour venir ce soir et, avisé au dernier moment, il a accepté de comparaître cet après-midi. Nous lui en sommes reconnaissants.

Nous avons parlé d'aborder en premier lieu l'agriculture comme premier sujet d'étude en profondeur et, au pied levé, j'ai demandé à notre personnel de nous trouver quelqu'un au ministère de l'Agriculture qui soit en mesure de nous communiquer des données de fond sur le sujet. M. J. S. Lohar, directeur adjoint de la Division des politiques de commerce international, d'Agriculture Canada, nous fera un exposé si le temps le permet après le témoignage de M. Stone. J'ai pensé qu'en l'absence de la ministre, notre séance ne durerait aussi longtemps que d'habitude et que vous voudriez peut-être poursuivre avec M. Stone et ensuite avec M. Lohar, disons jusqu'à 18 h 30, après quoi nous pourrions suspendre la séance et ne pas revenir ce soir comme nous l'avions prévu. Est-ce d'accord?

**Le sénateur Roblin:** Étant donné que le Comité de la défense siège à 18 heures, c'est parfait.

**Le président:** Sur ce, je vais vous présenter immédiatement M. Stone non sans le remercier encore d'avoir bien voulu



[Text]

have, for accommodating us by changing his appointments three times in as many weeks.

Mr. Stone is a research associate with the International Economic Program for the Institute for Research on Public Policy. He is a specialist in GATT issues. He is a former public servant, and for many years he was responsible for Canadian interests at the GATT in Geneva. While there he had the opportunity to sit on GATT working parties which examined other free trade agreements, so he is knowledgeable on how the GATT is like to view the present Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Mr. Stone is the author of a number of studies on international trade issues, including "Canada, The GATT and the International Trading System" in 1984, and is the co-author of "The Canadian Import File, Trade Protection and Adjustment and Removing Barriers to Canada-United States Trade".

With that introduction, Mr. Stone, I would ask you to give us an overview of how you see Canada's relationship within the GATT, with particular reference to the subject of our study, namely, the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

**Mr. Frank Stone, Senior Research Associate, International Economics Program, Institute for Research on Public Policy:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman and honourable members of the committee, if I could begin with the relationship between the bilateral agreement and the GATT itself, the GATT, of course, is the main Canadian trade agreement now only with the United States but with all other members of the GATT. As I see it, the proposed bilateral agreement would not replace the GATT nor should it be regarded as an alternative to the GATT, although in areas where it applies it would take precedence over the GATT.

We might think of the bilateral agreement as extending or elaborating many of the provisions of the GATT. For example, over the last forty years Canada and the United States have reduced and removed quite a number of their tariffs against each other's trade in the context of GATT negotiations. The present agreement might be regarded as continuing that process and removing all the remaining tariff barriers to trade as well as quite a number of non-tariff barriers.

Similarly, there is a GATT code on government procurement, and it has commitments in it to share government procurement with suppliers in other countries. The Canada-U.S. agreement extends those GATT commitments with respect to suppliers in each of the two countries. Beyond this the bilateral agreement deals with issues that are not covered by the GATT rules; for example, trade in services, investment and other areas.

**Senator MacEachen:** Would energy be one of them?

**Mr. Stone:** Yes, energy. The bilateral agreement goes beyond the GATT rules, although in some of these areas there is the prospect that in the current Uruguay Round GATT may

[Traduction]

modifier ses engagements à trois reprises en autant de semaines.

M. Stone est chercheur associé du Programme sur l'économie internationale de l'Institut de recherches politiques et spécialiste des questions du GATT. M. Stone est un ancien fonctionnaire et, à ce titre, il a pendant de nombreuses années représenté les intérêts du Canada auprès du GATT à Genève. Là-bas, il a siégé au sein des groupes de travail du GATT chargés d'examiner des accords de libre-échange. Il est donc en mesure de savoir comment le GATT est susceptible de percevoir l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

M. Stone a signé de nombreuses études sur les questions de commerce international, notamment l'ouvrage intitulé «*Canada, the GATT and the International Trading System*» en 1984, et il est co-auteur de «*The Canadian Import File, Trade Protection and Adjustment and Removing Barriers to Canada-United States Trade*».

Maintenant que les présentations sont faites, M. Stone, j'aimerais que vous nous résumiez le façon dont vous concevez les relations du Canada avec le GATT, plus particulièrement à la lumière du sujet de notre étude, l'Accord du libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

**M. Frank Stone, chercheur associé principal, Programme sur l'économie internationale, Institut de recherches politiques:** Merci, monsieur le président. Monsieur le président et honorables membres du Comité, je parlerai d'abord du lien entre l'Accord bilatéral et le GATT. Évidemment, le GATT est le principal accord commercial auquel adhère le Canada, accord qui le lie non seulement aux États-Unis, mais à tous les autres pays membres du GATT. Selon moi, le projet d'accord bilatéral ne remplacera pas le GATT et ne doit pas être perçu comme une mesure de substitution au GATT, bien que dans les domaines où l'accord bilatéral s'appliquera, il aura préférence sur le GATT.

On peut dire de l'accord bilatéral qu'il prolonge ou approfondit de nombreuses dispositions du GATT. Par exemple, au cours des quarante dernières années, le Canada et les États-Unis ont réduit ou supprimé une bonne partie de leurs tarifs commerciaux réciproques, dans le cadre des négociations du GATT. On peut dire que le présent accord est le prolongement de ce processus et qu'il supprime toutes les autres barrières tarifaires commerciales, et de nombreuses barrières non tarifaires.

De même, le GATT comporte un code concernant les marchés du gouvernement qui prévoit le partage de ces marchés avec les fournisseurs d'autres pays. L'Accord entre le Canada et les États-Unis prolonge cet engagement à l'égard des fournisseurs de chacun des deux pays. Outre cet aspect, l'accord bilatéral concerne des sujets qui ne sont pas régis par le GATT, notamment le commerce des services, les investissements et d'autres secteurs d'activité.

**Le sénateur MacEachen:** Est-ce que l'énergie serait un de ces domaines?

**M. Stone:** Oui. L'accord bilatéral va au-delà des règles du GATT, quoiqu'il est possible que dans le cadre de l'actuelle ronde de négociations en Uruguay, le GATT négocie et fixe

[Text]

itself negotiate and conclude rules in areas such as trade in services.

**The Chairman:** Just while we are on the areas where this differs, you mentioned trade in services. Senator MacEachen raised the item of energy, and you agreed. Agriculture, while it could come under the GATT, does not really do so in your common agricultural policy. It is quite separate, is it not, whereas we brought agriculture in under this Free Trade Agreement? I just thought I would get your comment on that.

**Mr. Stone:** Well, in a sense that is true. On the other hand, quite a lot of agricultural trade has been negotiated within the GATT. For example, many tariffs on tropical agricultural products have been negotiated in the GATT, not only on raw products but on processed foods.

**Senator Roblin:** They have or have not been?

**Mr. Stone:** They have been. They have been over the years. It is certainly true, however, that many restrictions remain on agricultural trade. There are many restrictions that remain that one can say are not permitted under the GATT rules but nevertheless are there.

Under the bilateral agreement there will remain a considerable number of quotas and other restrictions on bilateral trade; for example, the quotas on eggs, poultry and turkeys on the Canadian side will be somewhat elevated but nevertheless will still remain. On the United States side the quotas on sugar and some sugar products will remain, and dairy products will be restricted on both sides. One might ask if this is consistent with the GATT rules that require the removal of tariffs between the partners of a free trade area. The answer to that, I guess, is that the GATT rules do allow the continuation of restrictions on agricultural products if these are consistent with the GATT rules.

Canada has argued over the years that our restrictions on dairy products—eggs, poultry, and so on—are consistent with the GATT rules because they have controls on the amount of production, and under the GATT rules that is permitted.

**The Chairman:** Supply management is recognized under the GATT?

**Mr. Stone:** That's right, yes, sir. The Americans would claim that their restrictions on sugar and dairy products are justified by a waiver they got from GATT way back in 1954. They would say that those are legitimate under the GATT rules, and so they would be continued. I am saying that in this area of our bilateral agreement there will be continued restrictions. Those restrictions are in accordance with the GATT rules for governing the free trade areas and customs unions.

**Senator MacEachen:** Are you saying that in order to qualify the agreement under Article XXIV, any remaining restrictions between Canada and the United States must meet the test of consistency with the GATT rules, or is the percentage rule the rule that will determine acceptability?

[Traduction]

lui-même des règles dans des secteurs comme les échanges de services.

**Le président:** Pendant que nous traitons des domaines qui font l'objet d'une différence, vous avez parlé du commerce des services. Le sénateur MacEachen a mentionné l'énergie, et vous avez acquiescé. L'agriculture, bien qu'elle puisse être couverte par le GATT, ne l'est pas réellement pour ce qui touche à la politique agricole courante. Il s'agit d'un domaine distinct, alors qu'en l'occurrence, nous avons inclus l'agriculture dans l'Accord de libre-échange? Pourrais-je connaître votre point de vue à ce sujet.

**M. Stone:** En un sens, c'est vrai. Par ailleurs, une bonne partie du commerce agricole a déjà été négocié en vertu du GATT. Par exemple, de nombreux tarifs douaniers sur des produits agricoles tropicaux l'ont été, et pas seulement les produits bruts, mais aussi les aliments conditionnés.

**Le sénateur Roblin:** Ces tarifs douaniers ont ou n'ont pas été négociés?

**M. Stone:** Ils l'ont été, au cours des années. Il n'en demeure pas moins que de nombreuses restrictions s'appliquent encore au commerce agricole. Une bonne partie d'entre elles sont d'ailleurs interdites par le GATT, mais elles existent encore.

L'accord bilatéral conservera un nombre considérable de contingents et autres restrictions aux échanges bilatéraux; par exemple, les contingents sur les œufs et la volaille du côté canadien seront passablement levés, mais ils continueront néanmoins d'exister. Du côté américain, les contingents sur le sucre et certains produits du sucre seront maintenus et les produits laitiers feront l'objet de restrictions de part et d'autre. On est en droit de se demander si cela est conforme au GATT, qui prévoit l'abolition des tarifs entre les adhérents au libre-échange. Selon moi, la réponse est que le GATT autorise le maintien des restrictions sur les produits agricoles pourvu qu'elles respectent ses règles.

Le Canada fait valoir depuis des années que les restrictions qu'il impose aux produits laitiers, aux œufs, à la volaille, etc. respectent les exigences du GATT puisque le niveau de production fait l'objet de contrôles, ce qui est autorisé par le GATT.

**Le président:** Le contrôle de l'offre est autorisée par le GATT?

**M. Stone:** C'est exact, monsieur. Les Américains feraient valoir que leurs restrictions sur le sucre et les produits laitiers sont justifiés par une clause dérogatoire accordée par le GATT en 1954. Selon eux, ces restrictions sont permises par le GATT et il est légitime de les maintenir. En ce qui concerne cet aspect de l'accord bilatéral, les restrictions seront conservées. En effet, elles sont conformes aux règles du GATT applicables au libre-échange et aux unions douanières.

**Le sénateur MacEachen:** Êtes-vous en train de dire que pour que l'accord soit admissible en vertu de l'article XXIV, toutes les restrictions qui restent entre le Canada et les États-Unis doivent être conformes aux règles du GATT, ou est-ce que la règle du pourcentage est la règle qui déterminera l'acceptabilité?



[Text]

**Mr. Stone:** GATT Article XXIV requires that the partners of a free trade area remove substantially all tariffs and other regulations of commerce between themselves. It seems to me that our proposed agreement with the United States will do that. There will be these restrictions in the agricultural area, but they are permitted in GATT. So one can argue that the proposed Canada-U.S. Free Trade Agreement is consistent with the requirements of Article XXIV of the GATT. In my view the agreement is more consistent than most other of the free trade agreements and other agreements formed between regional groups in GATT over the past years.

**Senator MacEachen:** Are you therefore applying two tests? One test is that restrictions between the partners must be substantially removed. Is there another test that states that any remaining restrictions must be consistent with GATT rules?

**Mr. Stone:** That is not my reading of the GATT. Certainly other free trade agreements have a number of restrictions which one could argue are not consistent with the GATT. However, if we look at other free trade areas, and, indeed, customs unions, we find that some of them contain features that are not regarded as being consistent with GATT. Very few of these features have been approved by the GATT contracting parties, but almost none of them have been disapproved. They have been more or less tolerated in Geneva.

**The Chairman:** Am I correct that nothing in the GATT contemplates a thing like the Common Market as opposed to a free trade area?

**Mr. Stone:** Article XXIV covers both common markets—they call them “customs unions”—and free trade areas.

**The Chairman:** I did not know that Article XXIV covered customs unions as well as free trade areas. Has the European Community ever gone for a specific determination that is covered by Article XXIV?

**Mr. Stone:** It submitted its own treaty back in 1957 or 1958 to the GATT contracting parties and asked the parties for their approval. The GATT contracting parties set up a working party to look at the agreement. I was part of the working party during a portion of the review. The European Economic Community said that they regarded their agreement as perfectly consistent with the GATT. The Canadians, Americans, Japanese, Australians and others said that they did not regard it as consistent with the GATT. They said, “In particular, we object to the features of the common agricultural policy with these funny variable tariffs on imports of quite a number of key agricultural products, as well as other features of the policy that are not consistent with the GATT.” The upshot was that the GATT contracting parties did not take a decision one way or the other.

**The Chairman:** So, in effect, the Common Market has been tolerated.

**Mr. Stone:** “Tolerated” is the word. The same is true with the European Free Trade Association and a whole group of free trade agreements which the European Economic Community has concluded with individual EFDA countries and Medi-

[Traduction]

**M. Stone:** L'article XXIV du GATT prévoit que les partenaires d'une zone de libre-échange doivent supprimer de façon substantielle tous les droits de douane et autres formes de réglementation des échanges commerciaux entre eux. Je pense que notre projet d'accord avec les États-Unis se conformera à cette exigence. Des restrictions seront maintenues dans le domaine de l'agriculture, mais le GATT le permet. On peut donc soutenir que le projet d'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis respecte les exigences de l'article XXIV du GATT. Selon moi, l'entente est plus conforme que la plupart des accords de libre-échange et autres accords passés entre des groupes régionaux du GATT jusqu'à maintenant.

**Le sénateur MacEachen:** Appliquez-vous donc deux critères? Une critère prévoit que les restrictions entre les partenaires doivent être abolies de façon substantielle. Existe-t-il un autre critère selon lequel les restrictions qui restent doivent respecter les exigences du GATT?

**M. Stone:** Ce n'est pas ainsi que j'interprète le GATT. D'autres accords de libre-échange comportent certainement des restrictions qu'on pourrait juger contraires au GATT. Toutefois, pour ce qui est des autres formes de libre-échange, notamment les unions douanières, on y trouve des aspects qui ne sont pas considérés comme conformes aux exigences du GATT. Très peu de ces aspects ont été approuvés par les adhérents du GATT, mais à peu près aucun n'a été désapprouvé. Cela est plus ou moins toléré à Genève.

**Le président:** Est-ce que je me trompe en affirmant que le GATT ne prévoit pas d'accord de type marché commun, contrairement au libre-échange?

**M. Stone:** L'article XXIV régit les marchés communs, sous l'appellation d'«union douanière», et le libre-échange.

**Le président:** Je ne savais pas que l'article XXIV régissait les unions douanières comme le libre-échange. Est-ce que la Communauté européenne a déjà demandé une décision qui tombe sous le régime de l'article XXIV?

**M. Stone:** Dès 1957 ou 1958, la Communauté a soumis son traité aux parties contractantes du GATT et leur a demandé leur approbation. celles-ci ont constitué un groupe de travail pour examiner l'accord. J'en ai fait partie pendant un certain temps. La Communauté économique européenne a soutenu que son traité était tout à fait conforme au GATT, ce qu'ont contesté les Canadiens, les Américains, les Japonais, les Australiens et d'autres. Ils ont contesté en particulier les éléments de la politique agricole commune qui prévoient l'application de tarifs variables à l'importation de nombreux produits agricoles clefs; ils ont également contesté d'autres aspects de la politique qui, selon eux, ne respectaient pas les exigences du GATT. Finalement, les adhérents du GATT n'ont pris aucune décision dans un sens ou dans l'autre.

**Le président:** Donc, en fait, le marché commun est toléré.

**M. Stone:** «Toléré» est le mot. Il en est de même de toute une série d'accords de libre-échange que la CEE a conclus avec les pays membres de l'Association européenne de libre-échange et avec des pays méditerranéens faisant partie du réseau des



[Text]

terrean countries within the European trading system. There are some other examples. The original Australian-New Zealand Agreement ran into real difficulties in Geneva. For one reason, it did not have a precise program for the removal of tariffs. There were no deadlines and no schedule for the removing of tariffs. In the case of the Canadian-American Agreement there is a schedule for the removal of tariffs, either immediately, or in five years or in 10 years, which should at least satisfy that particular requirement. Similarly, the United States-Israel Agreement has in it precise schedules for the removal of tariffs. That agreement did not encounter any great difficulty in being tolerated, let us say, by the GATT contracting parties.

**The Chairman:** So in effect what happens with these Free Trade Agreements is that the countries try to fit them into Article XXIV, then say, "Here we go", and defy anybody to challenge them.

**Mr. Stone:** That is right. I think one such agreement has been formally approved by the GATT contracting parties, but normally, they do not give formal approval. The countries involved in these free trade agreements—and our own will be in a similar position—will present to the GATT contracting parties a plan for removal of tariffs. The contracting parties will say, "We take note of your plan, but you have not removed those tariffs. You may do other things in the future. So we are not going to give you formal approval, but we will take note of the fact that you are proceeding and allow you to proceed."

**The Chairman:** Please continue with your opening remarks.

**Mr. Stone:** I would like to go through the process which Canada and the United States will have to follow, the procedures we will have to go through in Geneva to present and defend this proposed agreement. There are long-established rules and procedures in the GATT for this. The process would begin when the two countries notify the GATT contracting parties that they intend to enter or have entered into an agreement that is within the context of the rules of the General Agreement on Tariffs and Trade. They would send the GATT Director General a copy of the agreement and ask him to notify the other countries. The Director General of GATT would set up a working party of interested countries. That working party would spend a considerable time going over the precise terms and conditions of the bilateral agreement. In that process, the other countries would have an opportunity to register their concerns and make their complaints. They could even ask for changes in the agreement. It is conceivable that the GATT contracting parties might even suggest some changes to the agreement. It is not necessary for the two countries to agree to the suggested changes. It would be unusual, in fact, for the GATT contracting parties to agree on recommendations of that kind, because they all have different interests. However, there is this opportunity and this need to defend the agreement in front of the major trading countries of the world. Beyond that, I think we can assume that they will not formally approve or disapprove of the agreement; they will merely take note of it. However, they will probably say: "We want the two

[Traduction]

circuits commerciaux européens. Il y a d'autres exemples. L'accord initial entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande a suscité de véritables difficultés à Genève. Pour une quelconque raison, il ne précisait ni calendrier, ni dates limites pour l'élimination des tarifs, contrairement à l'accord canado-américain où on prévoit que les tarifs disparaîtront soit immédiatement, soit dans 5 ou 10 ans, ce qui répond au moins à cette exigence particulière. De la même façon, l'accord États-Unis-Israel prévoit lui aussi un calendrier précis d'élimination des tarifs. Ce dernier accord est toléré sans trop de peine par, notamment, les États contractants au GATT.

**Le président:** Donc, en fait, les différents pays invoquent l'Article XXIV pour justifier leurs accords de libre-échange et défient ensuite quiconque de les remettre en question.

**M. Stone:** C'est exact. Je crois que le GATT a approuvé officiellement un de ces accords, mais ce n'est pas ce qu'il fait normalement. Les pays qui ont conclu des accords de libre-échange—et le nôtre fera partie de ce groupe—présenteront au GATT un plan d'élimination des tarifs. Celui-ci accusera réception du plan, mais, constatant que les tarifs n'auront pas encore été supprimés, se contentera de tolérer de tels accords sans les approuver officiellement.

**Le président:** Veuillez poursuivre vos remarques préliminaires.

**M. Stone:** J'aimerais que nous examinions les étapes que devront franchir le Canada et les États-Unis pour présenter et défendre à Genève leur projet d'accord. Le GATT a prévu depuis longtemps des règles à cet égard. Le processus commence lorsque les deux pays informent les États contractants qu'ils ont l'intention de conclure, ou ont déjà conclu, un accord compatible avec les règles du GATT. Ils envoient au directeur général de l'organisation un exemplaire de l'accord et lui demandent d'en informer les autres pays. Celui-ci met sur pied un groupe de travail composé des pays intéressés, qui examine à la loupe les modalités de l'accord bilatéral. Au cours du processus, les autres pays ont l'occasion de faire état de leurs inquiétudes et de présenter des plaintes. Ils peuvent même demander que l'accord soit modifié, et on peut même imaginer qu'ils précisent quels changements ils veulent y apporter. Il n'est pas nécessaire que les deux pays ayant conclu l'accord bilatéral conviennent des modifications proposées. De fait, il serait inhabituel que les États membres du GATT soient d'accord sur de telles recommandations, parce qu'ils ont tous des intérêts différents. Toutefois, ils ont cette possibilité, et les pays qui signent un accord bilatéral doivent le défendre devant les principales nations commerçantes du monde. Par ailleurs, nous pouvons supposer que le GATT n'approuvera ni ne désapprouvera officiellement l'accord; il se contentera d'en prendre note. Toutefois, il demandera probablement aux deux pays de l'informer périodiquement des progrès réalisés dans sa mise en œuvre. L'accord figurera donc à l'ordre du jour des futures

[Text]

countries to make periodic reports to us on the progress of implementation of their agreement." It will therefore be on the agenda of future meetings of the GATT and there will be an opportunity for other countries to make complaints about how it is actually being implemented. This process could go on for a number of years.

The next point I would like to make—and this is probably not new to you, Mr. Chairman—is that under a free trade agreement, unlike a customs union, each member country maintains not only its own separate membership in GATT but also its own separate independent commercial policy with its own separate schedules of tariffs against third countries. Therefore, there is no notion that Canada would align or equalize its tariffs with those of the U.S.

**The Chairman:** I think we understand.

**Mr. Stone:** Yes. There are, however, several implications in this. One is that, although we maintain our separate, independent, commercial policies towards third countries, Canada and the U.S. will be exchanging preferences with each other that are not granted to other countries, and groups in both countries—business groups and interest groups—will probably not wish to see those preferences eroded by, let us say, the Americans reducing their tariff and reducing the preference on some item where the Canadian exporter has a special interest.

**The Chairman:** You are speaking of trade diversion now?

**Mr. Stone:** Mr. Chairman, once you establish a preference in another market, there are pressures to maintain that preference and not see it eroded by the other country giving away its MFN tariff.

**Senator MacEachen:** So to some extent, a free trade agreement becomes protectionist?

**Mr. Stone:** Yes, in a sense there is a danger that that could happen. Canada could then go to the U.S. and say: "We really do not want you to reduce your MFN tariff towards other countries on a product where we have a major interest and are enjoying our preferred position in your market." That, then, would be a disincentive to global trade liberalization.

**Senator MacEachen:** Which will come up in the Uruguay Round?

**Senator Roblin:** You could just as well argue that it will liberalize what we are doing in respect of our GATT relationships, because new initiatives will be taken here which GATT will be considering. Presumably, we will find that GATT will continue to reduce trade barriers between other nations. I reject the conclusion that this is necessarily protectionist. It could certainly be argued just as strongly that it is not.

**Senator MacEachen:** I think I agree with you, but in the sense that a preference exchange between two countries creates a vested interest to maintain those preferences against other countries; that is what I meant.

**The Chairman:** I think in all fairness the witness was pointing out that that could be one result. I don't know that he said that that could be the only result.

[Traduction]

réunions du GATT, et les autres pays auront l'occasion de se plaindre de la façon dont il est mis en œuvre. Le processus peut durer un certain nombre d'années.

L'autre remarque que je voulais faire—qui n'est sans doute pas nouvelle pour vous, monsieur le président—c'est que dans un accord de libre-échange, contrairement à ce qui se passe dans le cas d'une union douanière, chaque pays non seulement reste un membre distinct du GATT, mais conserve également sa propre politique commerciale et maintient ses propres tarifs à l'égard de tiers pays. Par conséquent, il n'est pas question que le Canada aligne ses tarifs sur ceux des États-Unis.

**Le président:** Je pense que nous comprenons.

**M. Stone:** Il y a cependant plusieurs conséquences à cela. Ainsi, même si nous conservons nos propres politiques commerciales envers les autres pays, les États-Unis et le Canada s'accorderont mutuellement des tarifs préférentiels auxquels les autres pays n'auront pas accès; les milieux d'affaires et les groupes d'intérêt des deux pays ne voudront sans doute pas perdre ces privilèges, et les exportateurs canadiens verront d'un mauvais œil le fait, par exemple, que les Américains réduisent les obstacles tarifaires à l'égard de certaines marchandises qui les concernent particulièrement.

**Le président:** Vous parlez maintenant de détournement des courants d'échanges?

**M. Stone:** Monsieur le président, lorsqu'on a obtenu un tarif préférentiel dans un autre pays, on ne tient pas à le perdre parce que ce pays accorde à d'autres son tarif de la nation la plus favorisée.

**Le sénateur MacEachen:** Ainsi, jusqu'à un certain point, un accord de libre-échange devient protectionniste?

**M. Stone:** Oui, dans la mesure où il y a un risque que cela se produise. Le Canada pourrait demander aux États-Unis de ne pas réduire son tarif de la nation la plus favorisée envers d'autres pays à l'égard d'un produit qui est très important pour lui et pour lequel il profite d'un tarif préférentiel. Cela irait à l'encontre de la libéralisation globale des échanges.

**Le sénateur MacEachen:** Il en sera question à l'Uruguay Round?

**Le sénateur Roblin:** On pourrait tout aussi bien soutenir que cela libéralisera nos relations avec le GATT parce que celui-ci examinera nos nouvelles initiatives. Nous constaterons probablement que le GATT continuera de réduire les obstacles commerciaux entre les autres pays. Je rejette la conclusion voulant que cela soit nécessairement protectionniste. On pourrait certainement soutenir le contraire avec autant de conviction.

**Le sénateur MacEachen:** Je suis d'accord avec vous, mais je voulais dire dans la mesure où des échanges préférentiels entre deux pays créent des «droits acquis» qu'on ne veut pas céder aux autres pays.

**Le président:** Pour être honnête, je crois que le témoin a évoqué l'un des résultats possibles. Je ne pense pas qu'il a dit que ce pourrait être le seul.



[Text]

**Senator Roblin:** I am really objecting to the positive conclusion of my friend, as I heard it, that this was protectionist. I do not think this is the place to argue the point, but I just wanted to put in my opinion that that is not necessarily so.

**Senator MacEachen:** I would just add that when I said that, I said "in that sense", relating it to what had been said.

**Senator Roblin:** Thank you. "In that sense" is a good phrase.

**Mr. Stone:** Mr. Chairman, I think there would also be pressures that would run in the other direction. For example, if the American tariff is lower on imports of raw materials or components than is the Canadian tariff, there would be pressures by certain Canadian industries to reduce the Canadian MFN tariff down to the American level or even below it. Therefore, there might be pressures on the government to make concessions on its MFN tariff to other countries and, in that sense, there would be a liberalizing effect.

Perhaps more important, if Canadian industry and manufacturers succeed in becoming more competitive and more efficient, then the Canadian government might consider that they did not need the tariff protection against third countries that they needed in the past. Therefore, if we can accept the efficiency arguments arising from a free trade agreement with the U.S., then there would be less incentive to protect those certain sections of Canadian industry from other countries.

**The Chairman:** We would surely not, in most cases, give away those bargaining chips with third countries, except in the context of GATT?

**Mr. Stone:** Yes, that is right, but at the same time other nations such as the Japanese or the Europeans, we may assume, will not be pleased to see exchanged between Canada and the U.S. preferences which they do not enjoy. It may make them a little more willing than they have been in the past to negotiate with Canada and the U.S.—either separately or together—and to offer reductions in their tariffs and other barriers in exchange for reductions in the North American tariffs.

Therefore, on balance, my own view is that the bilateral agreement, in the context of the Uruguay Round, could have a liberalizing effect in overall terms. However, that is a hope rather than a view. One cannot be too sure.

There are apprehensions in Canada that have been expressed many times—as have apprehensions in other countries—that the conclusion of a bilateral free trade agreement with the United States will have the effect of weakening the interest of the two countries in GATT; of weakening the GATT system itself and of standing in the way of successful progress in the Uruguay Round. One has to respect those opinions, and I certainly do. Indeed, I share some of those opinions that that could be the effect. I would like to see the Government of Canada, as well as the Government of the United States, take some specific steps to try to allay those kinds of

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Je ne suis pas d'accord avec la conclusion de mon collègue qui a qualifié cette mesure de protectionniste, si j'ai bien compris. Je ne crois pas que ce soit notre rôle de statuer sur cette question, mais je voulais simplement dire qu'à mon avis, ce n'est pas nécessairement le cas.

**Le sénateur MacEachen:** Je voulais simplement ajouter que j'ai nuancé mon propos en disant «dans la mesure où».

**Le sénateur Roblin:** Merci. Cette expression était fort à propos.

**M. Stone:** Monsieur le président, j'estime qu'il y aurait également des pressions dans l'autre sens. Par exemple, si le tarif américain applicable aux importations de matériaux bruts ou de composants est plus faible que le canadien, certaines industries canadiennes exerceront des pressions pour ramener au même niveau que celui des Américains, ou même à un niveau plus bas, le tarif canadien de la nation la plus favorisée. Ainsi, il pourrait y avoir des pressions exercées sur le gouvernement pour qu'il fasse des concessions dans l'application de son tarif de la nation la plus favorisée à l'égard d'autres pays et, en ce sens, cela aurait un effet libéralisateur.

Ce qui est peut-être plus important, c'est que si l'industrie et les manufacturiers canadiens réussissaient à être plus concurrentiels et plus efficaces, le gouvernement de notre pays pourrait estimer qu'ils n'ont pas besoin de la même protection tarifaire contre les autres pays que par le passé. Par conséquent, si nous acceptons les arguments relatifs à l'efficacité qu'avancent les partisans d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, nous serons moins portés à protéger des autres pays ces secteurs particuliers de l'économie canadienne.

**Le président:** Dans la plupart des cas, nous ne renoncerions certainement ces avantages de négociation sur les pays du Tiers monde, sauf dans le contexte du GATT?

**M. Stone:** Oui, c'est vrai, mais en même temps, nous pouvons supposer que d'autres pays comme le Japon ou les pays d'Europe ne verront pas d'un bon œil la conclusion d'un accord sur des tarifs préférentiels entre le Canada et les États-Unis auxquels eux n'auraient pas droit. Cela les incitera peut-être un peu plus que par le passé à négocier avec le Canada et les États-Unis—séparément ou ensemble—une réduction de leurs tarifs et autres obstacles en échange des mêmes privilèges.

Par conséquent, au total, j'estime que l'accord bilatéral pourrait avoir un effet libéralisateur sur le plan global, dans le contexte de l'*Uruguay Round*. Toutefois, c'est plus un espoir qu'une opinion. On n'est jamais trop certain.

Au Canada comme dans d'autres pays, on s'est souvent inquiété que la conclusion d'un accord bilatéral de libre-échange avec les États-Unis n'affaiblisse l'engagement de nos deux pays vis-à-vis le GATT, n'affaiblisse le GATT lui-même et ne porte atteinte au succès de l'*Uruguay Round*. Il faut respecter ces opinions, et c'est certainement ce que je fais. D'ailleurs, je partage certains des points de vue à cet égard. J'aimerais que le gouvernement du Canada, comme celui des États-Unis, prenne des mesures précises pour apaiser ces craintes. Ainsi en même temps que les deux gouvernements signeraient et approuveraient l'accord bilatéral—si jamais ils le font—ils



## [Text]

apprehensions. One step that could be taken is that, at the time both governments sign and approve the bilateral agreement—if and when that time comes, they could make a resoundingly clear statement that they intend to pursue outward-looking trade policies towards the rest of the world and that it is not their intention to establish a protectionist “Fortress North America”, an inward-looking trading system, or even on a permanent basis to create a preferential trading system. In that way, I think both partners would put themselves in a slightly better position than the Europeans have done. Within the European Common Market, and particularly in the agricultural sector, the Europeans have openly said that one of their intentions is to create a preferential trading system, and they are not interested in—

**Senator Roblin:** They sure have succeeded.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, doesn't the whole purpose of the proposed free trade arrangements fly in the face of GATT? Surely the implication is that GATT has been unable to deal with the non-tariff items and therefore we have decided to deal with them directly with the U.S. Does that not then say that we will use GATT, if it is of any use, but GATT will not be able to handle that problem. Therefore, the free trade arrangement that is being proposed, as well as the EEC arrangement and the other arrangements that are being made say in effect, do they not, that GATT will be unsuccessful?

**Mr. Stone:** I hope that is not the view of either government. I hope that they would rather say, “We have liberalized trade between our two countries. We have created some better rules governing non-tariff barriers and we hope to create even better ones in the future, and we intend to play an active part on a global basis in doing this.”

**Senator Stollery:** The conclusion of the Macdonald Commission report, though, is the opposite of what you say. The conclusion of the Macdonald Commission report, on which the free trade discussions are based, is precisely the opposite of what you would hope, which is that GATT will not be able to resolve this, and, therefore, we must have a free trade arrangement.

**Mr. Stone:** I agree with the Macdonald Commission report on this. To be realistic, I do not think we can expect the GATT negotiations to lead to the complete elimination of tariffs over a short time span and certainly between Canada and the United States.

**Senator Stollery:** The Macdonald Commission report does not say that. The Macdonald Commission report, as you know, I am sure, says that the tariffs are not the problem. The problem that specifically cannot be addressed by GATT is that of the non-tariff items. With these increasing numbers of regional trade agreements, are we not really seeing a deterioration in the General Agreement on Tariffs and Trades?

**Mr. Stone:** I think we have seen that. I am saying that I would hope that these two governments would, after they have concluded a bilateral agreement, then play an active and a

## [Traduction]

déclameraient solennellement qu'ils ont l'intention de poursuivre des politiques commerciales ouvertes sur le reste du monde non d'établir une forteresse protectionniste ou un système autarcique en Amérique du Nord, ni même de créer de façon permanente un réseau commercial préférentiel. En ce sens, j'estime que les deux partenaires nord-américains feraient meilleur figure que les Européens. À la CEE, et particulièrement dans le secteur agricole, les Européens ont déclaré ouvertement qu'une de leurs intentions était de créer un réseau commercial préférentiel et que cela ne les intéressait pas de . . .

**Le sénateur Roblin:** Ils ont certainement réussi.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, l'objectif même du projet d'accord de libre-échange ne contredit-il pas le GATT! L'accord trahit certainement le fait que cette organisation a été incapable de régler la question des obstacles non tarifaires et que nous avons donc décidé de négocier directement avec les États-Unis. Cela ne veut-il pas dire que nous recourrons au GATT seulement s'il est utile, mais que celui-ci ne sera pas en mesure de régler le problème. Par conséquent, l'accord de libre-échange qui nous est proposé ne signifie-t-il pas, tout comme celui de la CEE et les autres qui sont en train d'être négociés, que le GATT est inutile?

**M. Stone:** J'espère que ce n'est pas l'opinion de l'un ou l'autre gouvernement. J'espère qu'ils diront plutôt qu'ils ont libéralisé les échanges entre nos deux pays et amélioré les règles visant à régir les obstacles non tarifaires, et qu'ils espèrent créer de meilleures règles à l'avenir et ont l'intention de jouer un rôle actif en ce sens à l'échelle globale.

**Le sénateur Stollery:** Toutefois, le rapport de la Commission Macdonald dit le contraire. Ce rapport, qui est à la base des discussions de libre-échange, concluait précisément que le GATT ne sera pas capable de résoudre ce problème et que nous devons donc signer avec les Américains un accord de libre-échange.

**M. Stone:** Je suis d'accord avec les conclusions du rapport de la Commission Macdonald à ce sujet. Pour être réaliste, je ne pense pas que nous pouvons nous attendre à ce que les négociations du GATT entraînent la suppression complète des tarifs douaniers d'ici peu et surtout entre le Canada et les États-Unis.

**Le sénateur Stollery:** Ce n'est pas ce que conclut le rapport de la Commission Macdonald. La Commission, comme vous le savez j'en suis certain, soutient que ce ne sont pas les tarifs douaniers qui présentent un problème. Ce sont en fait les mesures non tarifaires que le GATT ne peut résoudre. Avec le nombre croissant d'accords commerciaux régionaux, n'assistons-nous pas à l'effritement de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce?

**M. Stone:** Je pense que c'est déjà commencé. Je dis espérer qu'après avoir conclu un accord bilatéral, les deux gouvernements joueront un rôle prépondérant dans l'*Uruguay Round*

[Text]

leadership role in the Uruguay Round to try to improve and liberalize world trade generally.

**Senator MacEachen:** Mr. Chairman, with respect to the expectation or the wish expressed by the witness that the two partners might, at the time of signing, take some steps to indicate their outward-looking posture, the thought has occurred to me that in view of the fact that this is a preferential system or, as Mitchell Sharp would say, "A discriminatory trade area," would it not be a healthy thing for Canada and the United States to consider doing what the European Community did when it came together, namely, make an opening to Third World countries—to certain countries of Africa and the Caribbean—and give better access to their new market? I think you were a little hard on the Europeans when you said that they had created the agricultural policy. They also created the Lomé Convention.

**Mr. Stone:** That is right. The EEC concluded preferential free trade arrangements for the ex-colonies of Britain, France, Belgium and the Netherlands. That is the Lomé Convention. They did that in the context of their own treaty.

Canada, of course, has more or less done the same thing for the Commonwealth Caribbean countries under an arrangement known as Caribcan, by which Canadian tariffs have been eliminated on imports from the Commonwealth Caribbean countries. Tariffs have been eliminated on all but a few so-called sensitive products such as textiles, clothing and footwear, and one or two other items.

**Senator Stollery:** Sugar.

**Mr. Stone:** I am not sure about sugar. I know that the Americans have been reducing their quotas on sugar from the Commonwealth Caribbean countries and, in fact, from the whole world. My understanding is that raw sugar comes into Canada without a tariff—duty-free.

**Senator Stollery:** The tariff is in the form of subsidies that we pay to our Alberta sugar growers.

**Mr. Stone:** Yes.

**Senator MacEachen:** But you think we would need to form colonies before we could do what the European Community did?

**Mr. Stone:** I think we regard them as friends. May I take note that I had the honour to join with Senator Simard in a meeting in Miami involving all of the Commonwealth Caribbean countries, many other countries from central America and western Europe, and also the United States and Japan. There was a group of 40 to 50 Canadian businessmen there. We had a lively discussion about the Caribcan arrangement. It is somewhat the same as the Lomé Convention. In some ways it is more generous than the Lomé Convention.

**Senator Roblin:** Am I right in thinking, Mr. Chairman, that there is nothing to prevent Canada, under this agreement or without this agreement, from making special arrangements with Third World countries if we so wish? We are perfectly

[Traduction]

pour essayer d'améliorer et de libéraliser l'ensemble des échanges internationaux.

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur le président, pour ce qui est du souhait exprimé par le témoin qui aimerait que les deux partenaires, au moment de la signature de l'accord, prennent des mesures pour faire connaître leur esprit d'ouverture, j'ai pensé qu'étant donné qu'il s'agit d'un système préférentiel ou, comme M. Mitchell Sharp le dirait, d'un secteur commercial discriminatoire, ne serait-il pas bon que le Canada et les États-Unis songent à imiter la Communauté européenne quand elle s'est formée, c'est-à-dire s'ouvrir aux pays du Tiers monde, à certains pays de l'Afrique et des Antilles, pour leur faciliter l'accès à leur nouveau marché? Je pense que vous avez été un peu dur à l'endroit des Européens quand vous avez dit qu'ils avaient créé une politique agricole. Ils ont aussi produit la Convention de Lomé.

**M. Stone:** C'est exact. La CEE a conclu des accords préférentiels de libre-échange pour les anciennes colonies de la Grande-Bretagne, de la France, de la Belgique et des Pays-Bas. C'est la Convention de Lomé. Elle l'a fait dans le cadre de son propre traité.

Bien sûr, le Canada a agi plus ou moins de la même façon avec les pays des Antilles membres du Commonwealth avec l'accord Caribcan, en vertu duquel les tarifs douaniers canadiens ont été supprimés sur les produits que ces pays importent chez nous. Les tarifs douaniers ont été supprimés sur toutes les importations, sauf quelques produits particuliers comme les textiles, les vêtements, les chaussures et un ou deux autres produits.

**Le sénateur Stollery:** Le sucre.

**M. Stone:** Je ne suis pas sûr pour le sucre. Je sais que les Américains ont réduit leurs contingents pour le sucre en provenance des Antilles du Commonwealth et, en fait, de tous les pays du monde. Je crois comprendre que le sucre brut entre au Canada en franchise des droits de douane.

**Le sénateur Stollery:** Les tarifs douaniers sont convertis en subventions que nous versons aux producteurs de sucre de l'Alberta.

**M. Stone:** Oui.

**Le sénateur MacEachen:** Mais vous pensez que nous devons avoir des colonies avant de pouvoir imiter la Communauté européenne?

**M. Stone:** Je pense que nous les considérons comme des amis. Puis-je faire remarquer que j'ai eu l'honneur, avec le sénateur Simard, d'assister, à Miami, à une réunion regroupant tous les pays des Antilles du Commonwealth, beaucoup de pays de l'Amérique centrale et de l'Europe occidentale ainsi que les États-Unis et le Japon. Une quarantaine de gens d'affaires canadiens étaient aussi présents. Nous avons eu une discussion animée au sujet de l'accord Caribcan. Il ressemble en quelque sorte à la Convention de Lomé. À certains égards, il est même plus généreux qu'elle.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, ai-je raison de penser que rien n'empêche le Canada, que ce soit dans le cadre de cet accord ou non, de conclure des arrangements spéciaux avec des pays du tiers monde, s'il le veut? L'Accord sur le



[Text]

free to continue to do that under the Free Trade Agreement. There is nothing to stop us.

**Mr. Stone:** That is correct.

**Senator Roblin:** Is it not also true that, when we worry about the attitude of Canada and the United States toward the GATT, if my recollection is correct, we, as well as the Americans, are already making proposals to the people who are studying the Uruguay Round to deal with liberalization of the kind that we are promoting here, such as services? It seems to me that I am correct that some of the fears that have been expressed are groundless.

**The Chairman:** Perhaps we should allow the witness to complete his brief, and then we can follow a proper list of questions.

**Mr. Stone:** To follow up on that question, Senator Roblin, it is interesting, and maybe hopeful, that the bilateral agreement specifically enjoins the two countries to jointly make efforts in the Uruguay Round to improve the rules governing agricultural trade. It also sets up new consultative mechanisms bilaterally to try to resolve issues arising out of export subsidies. It has introduced new concepts for negotiations in agriculture.

In that sense, the bilateral agreement—and perhaps Mr. Lohar will speak further on this later—does in fact push both countries towards more liberal trade policies on a global basis in agriculture.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Stone.

**Senator MacEachen:** I would like briefly to follow up on the point of demonstrating our *bona fides* by taking an outward-looking attitude toward the rest of the world. I am saying that what the European Community did was to make more than a ringing declaration. At the moment the deal was consummated, it opened up to the rest of the world, particularly to the former colonies, as you point out. I think that to create the view that Europe was interested in other parts of the world as well as itself and to make the toleration, as you put it, of the treaty of Rome more acceptable internationally, is something that Canada and the United States could do, which would be more profound than the ringing declarations both countries have now been making for years about trade liberalization and which both countries have been consistently overlooking. That is my point.

**Senator Roblin:** It is a good point.

**Senator MacEachen:** We had the Quebec Declaration on Trade by the President of the United States, who subsequently took the most drastic series of trade steps against Canada. After being in the trade field for so long, you must be a cynic in terms of these ringing declarations, Mr. Stone.

**Mr. Stone:** If I were a member of the Caribbean Commonwealth, I might say that we have enjoyed free entry to Canadian markets and we appreciate that, but now that you have given free entry to the United States, our preferences do not really mean as much as they used to. We might ask for a little bit more in the way of trade concessions. Countries that enjoy the generalized system of preferences that are bringing

[Traduction]

libre-échange nous laisse entièrement libre de le faire. Il n'y a rien qui nous en empêche.

**M. Stone:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** Quand on s'inquiète au sujet de l'attitude du Canada et des États-Unis à l'endroit du GATT, n'est-il pas aussi vrai, si mes souvenirs sont bons, que les Canadiens, tous comme les Américains, ont déjà formulé des propositions à ceux qui étudient l'Uruguay Round au sujet de la libéralisation de ce que nous encourageons ici, comme les services? Je crois avoir raison de dire que certaines des craintes exprimées ne sont pas fondées.

**Le président:** Nous pourrions peut-être permettre au témoin de terminer son exposé avant de donner la parole à ceux qui veulent lui poser des questions.

**M. Stone:** Pour répondre à votre question, monsieur le sénateur, il est bon, et il serait peut-être même souhaitable, que l'accord bilatéral enjoigne les deux pays à unir leurs efforts dans l'Uruguay Round pour améliorer les règles régissant les échanges agricoles. Il établit aussi de nouveaux mécanismes de consultation bilatérale destinés à résoudre les questions que présentent les subventions à l'exportation. Il formule de nouveaux concepts de négociation en agriculture.

Dans ce sens, l'accord bilatéral, à propos duquel M. Lohar apportera peut-être des précisions plus tard, oriente les deux pays vers des politiques commerciales générales plus libérales dans le domaine de l'agriculture.

**Le président:** Merci, monsieur Stone.

**Le sénateur MacEachen:** J'aimerais brièvement revenir sur la question de faire preuve de notre bonne foi en adoptant une attitude ouverte à l'égard du reste du monde. Je dis que la Communauté européenne ne s'est pas bornée à faire de vibrantes déclarations. Au moment où l'accord est entré en vigueur, elle s'est effectivement ouverte au reste du monde et surtout aux anciennes colonies, comme vous nous l'avez indiqué. Je pense que tout comme l'Europe voulait donner l'impression qu'elle s'intéressait aussi au reste du monde et rendre tolérable, comme vous le dites, le Traité de Rome à l'échelle internationale, le Canada et les États-Unis pourraient faire de même et ne plus se borner à formuler des déclarations vibrantes comme ils le font depuis de nombreuses années au sujet de la libéralisation des échanges. Voilà mon avis.

**Le sénateur Roblin:** C'est une remarque pertinente.

**Le sénateur MacEachen:** Le Président des États-Unis a prononcé la déclaration de Québec sur les échanges qui a été suivie par une série de mesures commerciales très draconiennes et défavorables à l'endroit du Canada. Monsieur Stone, comme vétéran des échanges commerciaux, n'êtes-vous pas devenu cynique à l'endroit de ces déclarations?

**M. Stone:** Les membres des Antilles du Commonwealth vous diraient que leurs produits peuvent entrer en franchise sur les marchés canadiens et qu'ils en sont heureux mais que maintenant, comme les mêmes privilèges sont accordés aux États-Unis, les leurs n'ont vraiment plus autant de valeur qu'avant. Ils pourraient vouloir demander d'autres concessions. Les pays, qui bénéficient du système généralisé de préférences permet-



[Text]

the tariffs down—and most Third World countries enjoy fairly low levels, although not for all products—may also say that they have lost the value of some of those generalized preferences too, and that perhaps you should adjust the balance. Of course, you have no contractual obligation, but in the interests of a liberal system you might adjust the balance by reducing your tariffs. I am offering this suggestion to the Canadian government, but I do not really think it will take it up.

**The Chairman:** In your answer you said that the Caribbean group might say that, now that Canada has been given free access to the American market, there should be some changes.

**Mr. Stone:** No, I meant to say that they might say, "You have given us free access to the Canadian market and now you are giving that free access to the Americans." Canada is giving free access to the Americans so the Caribbean Commonwealth may feel that the value of their preferences has been somewhat eroded.

**Senator MacEachen:** The Chairman and I attended a meeting in Vancouver at the end of October shortly after the Elements of the Free Trade Agreement were announced. We were addressed by one of the European commissioners, who was concerned that under a free trade arrangement the European Community might lose certain benefits which it had enjoyed. I cannot specify because his argumentation was quite subtle. Probably, the Chairman picked it up. He then talked about compensation and so on. I just wondered, in relationship to the GATT, whether it could be argued in any way by the Community that this arrangement had lost them certain benefits for which they would seek to be compensated by an appeal to the GATT for redress.

**Mr. Stone:** My understanding of the GATT rules is that all member countries of the GATT, as a matter of right, have the right to form customs unions in free trade areas without paying compensation to other countries unless, in the process, they raise their tariffs against other countries. If they leave them where they are and create no new barriers to trade, they do not have an obligation to pay any kind of compensation.

**The Chairman:** But if, as you say, the Free Trade Agreement had the effect of raising something such as the exemption on beer, GATT would still be free to challenge the Canadian practices; is that correct?

**Mr. Stone:** I hope we are not raising our trade barriers.

**The Chairman:** If our practices in beer were questionable or if they had offended some of the GATT before, then they would still affect it.

**Senator Bosa:** Last week, Mr. Murray Smith told the committee that the total exemptions contained in the Canada-U.S. Free Trade Agreement might violate GATT rules. Do you have any opinions on that?

**Mr. Stone:** No, sir, I don't. The GATT rules say that the parties to the agreement must eliminate, must remove, tariffs and other barriers on substantially all of their trade. Let us say that on the Canadian side and, indeed, on the American side, there may be some remaining barriers to cross-border trade in

[Traduction]

tant de réduire les tarifs douaniers—et il s'applique à la plupart des pays du tiers monde, quoique ce ne soit pas pour tous les produits—pourraient aussi faire valoir que leurs privilèges ne sont plus aussi avantageux qu'avant et qu'il faudrait peut-être rétablir l'équilibre. Bien entendu, rien ne l'oblige, mais dans l'intérêt d'un système libéral, il faudrait rétablir l'équilibre en réduisant nos tarifs douaniers. Je fais cette suggestion au gouvernement canadien, mais je ne pense vraiment pas qu'il la suivra.

**Le président:** Vous répondez que les Antilles pourraient demander au Canada d'apporter certaines modifications vu qu'il a donné libre accès aux Américains.

**M. Stone:** Non, je veux dire que ces pays pourraient faire valoir qu'on leur a donné libre accès au marché canadien et que maintenant on fait de même pour les Américains. Comme le Canada offre le libre accès aux Américains, les Antilles du Commonwealth pourraient estimer que les privilèges qu'on leur avait accordés sont en quelque sorte amoindris.

**Le sénateur MacEachen:** Le président et moi-même avons assisté à une réunion à Vancouver à la fin d'octobre peu après l'annonce des dispositions de l'accord de libre-échange. Un des commissaires européens nous a demandé, inquiet, si un accord de libre-échange ferait perdre à la Communauté européenne certains des avantages dont elle profite actuellement. Je ne peux pas préciser davantage parce que l'argumentation était assez subtile. Le président en a peut-être saisi la teneur. Il a ensuite parlé entre autres de l'indemnisation. Je me demande si, pour ce qui est du GATT, la Communauté économique européenne, en invoquant que cet accord la désavantage et pourrait demander d'être indemnisée en demandant réparation auprès du GATT.

**M. Stone:** Si je comprends bien les règles du GATT, tous les pays membres ont le droit de former des unions douanières dans les zones de libre-échange sans indemniser les autres pays à moins d'augmenter, par la suite, leurs tarifs douaniers pour d'autres pays. S'ils laissent les choses telles qu'elles sont et ne créent pas de nouveaux obstacles au commerce, ils ne sont pas tenus de verser la moindre compensation.

**Le président:** À supposer, comme vous le dites que l'Accord de libre-échange ait mis à l'ordre du jour certaines questions comme l'exception prévue pour la bière, le GATT pourrait toujours dénoncer les pratiques canadiennes, n'est-ce pas?

**M. Stone:** J'espère seulement que nous ne relevons pas nos obstacles tarifaires.

**Le président:** Si nos pratiques en ce qui concerne la bière sont contestables ou si elles ont déjà été contraires aux accords du GATT, il en serait encore ainsi.

**Le sénateur Bosa:** La semaine dernière, M. Murray Smith a dit au comité que les exceptions prévues dans l'accord canado-américain pourraient aller à l'encontre des règles du GATT. Avez-vous une opinion à ce sujet?

**M. Stone:** Non. Selon les règles du GATT, les parties à l'Accord doivent supprimer les tarifs douaniers et autres obstacles pour l'essentiel de leurs échanges. Disons qu'en ce qui nous concerne et aussi en ce qui concerne les Américains, il reste peut-être encore des obstacles dans les domaines culturels. Je

[Text]

these cultural areas. I suppose third countries in the GATT could enquire about those barriers and find out what they are, but I think they would not be sufficient in number and they would not affect sufficient bilateral cross-border trade to prejudice the validity of the agreement under the GATT rules. The volume of trade is not sufficient.

**The Chairman:** I think I am correct in saying that the words "substantially all" have never been fully tested, but it would have to be 85 per cent or 90 per cent, leaving you with, in the case of the United States, many billions which you can squeeze into that 10 per cent or 15 per cent.

**Senator Bosa:** How did GATT deal with the American-Israeli free trade agreement? Were there any hurdles that had to be overcome after that agreement was signed?

**Mr. Stone:** It was presented to the GATT by Israel and by the United States as a free trade area that conformed with the rules of Article XXIV. I am not familiar, in detail, with the GATT examination of that agreement, but I did ask someone who was familiar with it and he told me that the American-Israeli agreement did not have any particular difficulties in terms of the GATT. It was more or less accepted as being in conformity with Article XXIV.

**The Chairman:** Mr. Stone, thank you for coming this afternoon.

**Mr. Stone:** Thank you for inviting me. It was a great pleasure. I hope I have been helpful.

**The Chairman:** Honourable senators, our next witness is Mr. Jim Lohoar, from the Department of Agriculture.

As I have just been advised that Mr. Stone will stay, I would suggest that after Mr. Lohoar's presentation you can address questions to either one of them.

I should just like to mention that, upon being advised yesterday morning that the minister would not be able to come today, I asked our staff to get someone on fairly short notice. As we had thought that, when we went beyond the general to the specific in our study, we would go first to agriculture, I said that perhaps we could get someone from the Department of Agriculture to give us at least a preliminary background briefing. Mr. Lohoar, on short notice, agreed to do this on the understanding that he was simply giving us background information relative to the American-Canadian agricultural scene in industry as it relates to the Canada-U.S. agreement, without being a specialist on the agreement itself or being in a position himself to give opinions as to how the agreement may impinge on it.

There is certainly much we need to know by way of general background. However, before we come to our critical examination of the effect of the agreement on it, particularly when you think of the exemption under the agreement of all our supply management system and, in turn, the exposure of our food processing industry to the whims of competition under the Free Trade Agreement and whether an industry can be so split in half, I think there will be ample food for your observation, Mr. Lohoar, and for questions of that nature.

[Traduction]

suppose que d'autres membres du GATT pourraient chercher à se renseigner sur ces obstacles, mais je ne pense pas qu'il y en ait un nombre suffisant et ils n'influeraient pas sur le commerce bilatéral au point de portes atteinte à la validité de l'Accord en enfreignant les règles du GATT. Les quantités échangées ne sont pas suffisantes.

**Le président:** Ai-je raison de dire que l'on à jamais défini ce que représente l'essentiel des échanges, mais que cela équivaldrait à 85 ou 90 p. 100, de sorte que dans les 10 à 15 p. 100 restant, un pays comme les États-Unis peut faire entrer bien des milliards.

**Le sénateur Bosa:** Comment le GATT a-t-il réagi à l'Accord de libre-échange américano-israélien? Y-a-t-il eu des problèmes à régler après a signature de l'Accord?

**M. Stone:** Il a été présenté au GATT par Israël et les États-Unis comme étant conforme à l'article XXIV. Je ne connais pas en détail les résultats de l'examen fait par le GATT, mais je me suis renseigné et on m'a dit que l'Accord n'avait pas soulevé de difficultés particulières. Il a été plus ou moins accepté comme étant conforme à l'article XXIV.

**Le président:** Monsieur Stone, je vous remercie d'être venu témoigner cet après-midi.

**M. Stone:** Je vous remercie de m'y avoir invité. Ce fut un réel plaisir pour moi et j'espère vous avoir été utile.

**Le président:** Honorables sénateurs, notre prochain témoin est M. Jim Lohoar du ministère de l'Agriculture.

On vient tout juste de me dire que M. Stone va demeurer avec nous de sorte qu'après l'exposé de M. Lohoar, vous pourrez poser vos questions à l'un ou à l'autre.

Donc, ayant appris hier matin que la ministre ne pourrait être ici aujourd'hui, j'ai demandé à nos collaborateurs de nous trouver rapidement quelqu'un. Étant donné, qu'en planifiant notre étude, nous avions décidé de passer du général au particulier, nous avons pensé commencer par les questions agricoles, et j'ai proposé de faire appel à un représentant du ministère de l'Agriculture pour au moins nous donner des informations préliminaires. M. Lohoar a accepté au pied levé de se présenter, étant entendu qu'il allait simplement nous donner un aperçu de la situation du commerce agricole canado-américain avec comme toile de fond l'Accord de libre-échange, car il n'est pas un spécialiste de l'accord lui-même et n'est pas en mesure de nous dire quelle influence celui-ci aura sur le commerce.

Je pense qu'il nous reste bien des choses de portée générale à apprendre. Cependant, quand il nous faudra examiner d'un peu plus près comment l'accord touche l'agriculture, surtout quand on songe que l'ensemble de notre système de gestion de l'offre en a été soustrait, mais que l'industrie de conditionnement des aliments sera soumise aux caprices de la concurrence—est-il possible qu'une industrie soit divisée en deux—je crois que vous aurez amplement l'occasion de nous dire ce que vous en pensez, monsieur Lohoar, en répondant à nos questions sur ces sujets.



[Text]

Mr. Lohoar is Assistant Director, International Trade Policy Division of the Department of Agriculture. I have already stated the conditions under which he agreed to come.

Please proceed with your opening remarks, Mr. Lohoar.

**Mr. Jim Lohoar, Assistant Director, International Trade Policy Division, Agriculture Canada:** Thank you very much, Mr. Chairman. It is an honour for me to address the committee.

With your permission, I propose to review some of the background in relation to Canada's agricultural trade against which the proposed free-trade arrangement with the United States has been negotiated. In doing that, I propose to give a brief outline of the nature of the agricultural trade between the two countries, make a brief reference to what we view as the increasing importance of the United States as a market for Canadian farm products and then briefly consider some of the recent problems which have emerged in the two-way trade between Canada and the United States. As the chairman mentioned, I will then consider some of the special factors in relation to Canada-U.S. trade and, particularly, the fact that trade in some products is regulated because of supply management and other programs.

The first element I would like to emphasize is that over the last few years there have been, as you are all aware, significant pressures and unfavourable conditions in relation to agricultural trade, not just in a Canada-U.S. context but in a global context. The common problems underlying the current imbalance in international markets relate to excess capacity in developed countries to produce farm products. As you are aware, high price supports and policies in many countries and their associated restrictive import regimes and export assistance programs have depressed international prices. Compounding that problem is the rapid improvement in technology and production methods in many countries, which continues to put further pressure on farm prices.

A reliable and strong growth in world demand for agricultural commodities, such as occurred during the 1970s, would help to ease this problem, but we consider the prospects for this to continue to be highly unlikely. It is more likely that the excess capacity to produce farm products will persist for at least the balance of the 1980s, and possibly well into the 1990s. The problem of excess capacity could be eliminated by reducing support prices, but recent history suggests that governments are seldom prepared to permit prices to fall by an amount sufficient to equate supply and demand. Therefore, as long as these surpluses persist, export markets are likely to remain highly competitive. This series of problems is the reason d'être for the new round within the GATT which you were discussing previously.

At present, supply/demand imbalances exist for a wide range of commodities, but are particularly acute with respect to the main farm products traded internationally—for example, cereals, dairy products, beef and sugar. Over the longer

[Traduction]

M. Lohoar est directeur adjoint de la Division des politiques de commerce international au ministère de l'Agriculture. Je vous ai déjà dit dans quelles conditions il avait accepté de venir témoigner.

La parole est à vous monsieur Lohoar.

**M. Jim Lohoar, directeur adjoint, Division des politiques de commerce international, Agriculture Canada:** Je vous remercie, monsieur le président. C'est un honneur pour moi que de venir témoigner devant votre comité.

Avec votre permission, je me propose d'examiner certains aspects de nos échanges agricoles qui ont servi de cadre aux négociations avec les États-Unis. Je vais donc vous donner un court aperçu de la nature de ces échanges entre nos deux pays en vous signalant au passage comment les produits agricoles canadiens pourront trouver de nouveaux débouchés aux États-Unis, et en examinant rapidement quelques-uns des problèmes qui se sont posés dernièrement dans ce contexte. Comme le président l'a mentionné, je vais également étudier quelques-uns des facteurs particuliers qui influent sur nos échanges par exemple, le fait que certains produits sont réglementés par des programmes de gestion de l'offre et d'autres programmes.

Pour commencer, je voudrais vous rappeler que depuis quelques années, comme vous le savez tous, le commerce des denrées agricoles fait l'objet de fortes pressions et s'est trouvé dans une situation défavorable, non seulement dans le contexte canado-américain, mais même à l'échelon mondial. Les problèmes qui sont à l'origine du déséquilibre que connaissent les marchés agricoles internationaux s'expliquent par la surcapacité de production des pays industrialisés. Comme vous le savez, les programmes et les politiques de nombreux pays qui visent au maintien des prix, de même que les restrictions à l'importation et les programmes d'aide à l'exportation, ont entraîné la chute des prix des produits internationaux. À cela s'ajoute l'évolution rapide de la technologie et des méthodes de production dans de nombreux pays, facteurs qui exerceront d'autres pressions sur les prix agricoles.

Une croissance forte et durable de la demande mondiale, comme cela s'est produit au cours des années 70, contribuerait à atténuer le problème, mais il est peu probable qu'un tel phénomène se produise. Il est plutôt vraisemblable que la surproduction des denrées agricoles va persister au moins jusqu'à la fin des années 80 et peut-être au cours des années 90. Ce problème de surcapacité pourrait être éliminé si on réduisait les prix de soutien, mais l'histoire des dernières années nous a montré que les gouvernements sont rarement disposés à laisser fléchir suffisamment les prix pour équilibrer l'offre et la demande. Par conséquent, aussi longtemps que la production demeure excédentaire, il est probable que les marchés d'exportation vont rester hautement compétitifs. Ce sont justement ces problèmes qui ont déclenché les nouvelles négociations du GATT dont vous avez discuté précédemment.

À l'heure actuelle, le déséquilibre offre/demande touche toute une gamme de produits, mais surtout les principales denrées agricoles vendues à l'échelle internationale: les céréales, les produits laitiers, le bœuf et le sucre. À long terme, on pré-



## [Text]

term, demand in developing countries is expected to continue to grow at a relatively fast pace, but, in the medium term, commercial purchases will depend on foreign exchange availability.

In contrast, demand for food products in developed countries is expected to grow only slowly. Prospects in centrally-planned economies fall somewhere in between these two extremes, but in general it appears clear that the import growth will be much slower in the immediate future than it was during the 1970s.

Briefly, that is the background in which the Canada-U.S. free trade negotiations took place, and I think it is important to consider this because, in contrast to that relatively unfavourable situation, we consider the potential for growth in agricultural exports to the U.S.A. as being relatively good. This situation is reflected in the first four charts.

**The Chairman:** It is not going to be too easy for a reader of the transcript of the proceedings of this meeting to follow the testimony if these charts are not included in the transcript. There is an expense involved in having documents appended to the transcript, but I think we should include these in the proceedings of today.

Is that agreed?

**Senator Roblin:** Agreed.

(For Appendix, see p. 10A:1.)

**The Chairman:** Please proceed.

**Mr. Lohoar:** The first chart shows that Canada's total agricultural exports peaked in 1984 and in fact exceeded \$10 billion for the first time, but since then Canada's total agricultural exports have declined to slightly over \$8 billion, and we expect a similar level of exports for 1987. In contrast, imports have shown a relatively steady gain.

Chart 2 shows that the decline in agricultural exports has been largely due to the sharp fall in the value of our exports of grains and oil-seeds products, which, as you are aware, is the reason for the serious financial difficulties in western Canada at the present time.

**The Chairman:** Am I correct that grains and oil-seeds go overseas more than they go to the American market, and that livestock meats go more to the American market than they do overseas?

**Mr. Lohoar:** Yes.

**Senator Roblin:** It would be beneficial to have a chart indicating volumes as well.

**Mr. Lohoar:** That is feasible.

**Senator Roblin:** Our market share in certain products has been holding up rather well in volume.

**Mr. Lohoar:** You are quite right.

**Senator Roblin:** But it is the dollars that count.

**Mr. Lohoar:** Yes.

## [Traduction]

voit que la demande des pays en développement continuera de croître assez rapidement mais, à moyen terme, il reste que leurs achats demeurent liés à leurs réserves de devises étrangères.

Par ailleurs, on peut voir que la demande des denrées alimentaires évoluera très lentement dans les pays développés. Les perspectives pour les économies planifiées se situent quelque part entre ces deux extrêmes, mais d'une façon générale, il paraît évident que la croissance des importations sera beaucoup plus faible dans l'avenir immédiat qu'au cours des années 70.

En somme, c'est dans ce contexte qu'a été négocié l'Accord de libre-échange canado-américain, et je pense qu'il importe de souligner que, par contraste avec cette situation assez défavorable, nous estimons que le potentiel de croissance de nos exportations agricoles vers les États-Unis sont relativement bonnes. C'est à dont rend compte le premier des quatre tableaux.

**Le président:** Il ne sera pas facile pour les lecteurs du compte rendu de comprendre les explications si les tableaux n'y sont pas annexés. Je sais qu'il en coûte davantage d'annexer des documents, mais je pense que nous devrions le faire pour la séance d'aujourd'hui.

Êtes-vous d'accord?

**Le sénateur Roblin:** D'accord.

(Voir l'appendice, p. 10A:1.)

**Le président:** Poursuivez, je vous prie.

**M. Lohoar:** Le premier tableau révèle que les exportations agricoles du Canada ont connu un sommet en 1984, ayant dépassé les 10 milliards pour la première fois, mais depuis lors, elles ont décliné pour se situer au peu au-dessus de 8 milliards, et il est probable qu'il en sera ainsi pour 1987. Par contre, les importations affichent une croissance relativement stable.

Selon le tableau 2, le fléchissement de nos exportations agricoles s'expliquerait essentiellement par le brusque recul de nos ventes de grains et d'oléagineux qui, comme vous le savez, explique les graves difficultés financières que connaissent les agriculteurs des Prairies.

**Le président:** N'est-il pas vrai que nous vendons des grains et des oléagineux plutôt outre-mer qu'au marché américain, mais qu'en ce qui concerne le bétail sur pied, nous vendons plus aux Américains qu'aux autres pays?

**M. Lohoar:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Ce serait intéressant si nous avions un graphique qui indiquerait également les quantités.

**M. Lohoar:** C'est possible.

**Le sénateur Roblin:** Pour certains produits, notre part du marché en quantité s'est assez bien maintenue.

**M. Lohoar:** Vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Roblin:** Mais c'est la valeur en dollars qui compte.

**M. Lohoar:** En effet.

## [Text]

Chart 3 shows the importance of our export markets for 1986. Whereas in the early 1980s the U.S.S.R., China and Japan were our leading markets, for the past three years the United States has purchased more farm exports than any other country. As the chart shows, that has been by a significant amount via the major outlet.

During the 1970s and the early 1980s the strong demand from centrally-planned economies and the developing world provided a false sense of security for Canadian agriculture because there was that ready demand from those sources.

Chart number 4 can be compared to chart number 1, and shows the relative situation in relation to trade with the United States. That is improving. Although we import more agricultural products from the U.S. than we export, the gap is narrowing. There has been a decline in the deficit in our trade with the United States.

Without going into any great detail, I will quickly give you an overview of the nature of our agricultural trade with the United States. It is, perhaps, unique in that there is a considerable amount of two-way trade. We export feeder cattle from western Canada into the United States, and from time to time we import cattle for slaughter into eastern Canada. Similarly, there is two-way trade in products such as potatoes. We import a large volume of early potatoes, but the U.S. is a major market for table potatoes and seed potatoes from the maritimes following the Canadian harvest.

Perhaps the other element that is important is the level of tariffs. The level is relatively low because there have been successive reductions during previous GATT rounds. Basically, the barriers to trade are not major for many commodities.

Briefly, referring to chart 5, the major exports are livestock and meat products. It shows a large volume of feeder cattle and live hogs, and increasing volumes of beef and pork.

**The Chairman:** I am surprised at the large slice of the pie for "other" commodities; 34.7 per cent, which is three times that for grains. I almost cannot think of enough commodities to would make up three times the grain exports.

**Mr. Lohoar:** A large range of smaller commodities, things like sugar, maple syrup, peat moss, nursery stock and so on, may fall into that category. But you are quite right, Mr. Chairman, it does seem large.

Chart 6 simply shows the same information in terms of values. As I mentioned, there is also a large volume of imported agricultural products from the United States to Canada. The biggest items there are fruits and vegetables. Many of the imported fruits cannot be produced in Canada, items such as citrus fruits, grapefruit and oranges. In the case of vegetables, there is also a large volume of out-of-season vegetables which are imported—lettuce, cucumbers and so on—during the winter months. A fair quantity of slaughter cattle or beef also comes into the country. We have a tendency to import high quality beef in terms of items ready for the restaurant and

## [Traduction]

Le tableau 3 donne une idée de la valeur de nos ventes en 1986. Alors qu'au début des années 80, l'URSS, la Chine et le Japon étaient nos principaux clients, depuis trois ans ce sont les États-Unis qui nous ont acheté le plus. Et nous pouvons constater que la différence a été considérable pour les principaux débouchés.

Au cours des années 70 et au début des années 80, la demande soutenue des économies planifiées et des pays en développement a donné une fausse impression de sécurité aux agriculteurs canadiens parce que cette demande semblait assurée.

Le tableau numéro 4 se rapproche du tableau numéro 1 en ce sens qu'il indique notre situation relative par rapport au commerce avec les États-Unis. Les choses s'améliorent. S'il est vrai que nous importons davantage des États-Unis que nous le leur vendons, l'écart ne cesse de rétrécir. D'ailleurs, cette tendance se confirme dans notre déficit commercial avec eux.

Sans entrer dans les détails, je vais vous expliquer rapidement sur quoi porte l'essentiel de nos échanges agricoles avec les États-Unis. Ils sont peut-être uniques en ce sens qu'il s'agit essentiellement d'échanges bilatéraux. L'ouest du Canada exporte des bovins d'engraissement aux États-Unis, et de temps à autre l'Est importe du bétail destiné à l'abattage. Il existe également des échanges dans les deux sens pour certains produits, par exemple les pommes de terre. Nous en achetons de grandes quantités en début de saison, mais par contre, après les récoltes, les Maritimes exportent aux États-Unis de grandes quantités de pommes de terre de table et de semence.

Il y a peut-être aussi un autre élément important à considérer, le niveau des droits de douane. Il est relativement faible parce que des réductions sont intervenues à chaque négociation des accords du GATT. En somme, pour un grand nombre de produits, il n'y a pas d'obstacles tarifaires considérables.

Comme on le voit au tableau 5, nous exportons surtout du bétail et des produits de la viande. Essentiellement, ce sont des bovins d'engraissement, des porcs sur pied et des quantités croissantes de viande de porc et de bœuf.

**Le président:** Je suis étonné de la forte proportion que représentent les autres denrées, soit 34 p. 100, trois fois plus que les céréales. Quelles sont donc ces autres denrées qui constituent trois fois les ventes de grains?

**M. Lohoar:** Cette catégorie inclut toute une série de produits secondaires, par exemple le sucre, le sirop d'érable, la tourbe, les produits de pépinières, etc. Mais vous avez raison, monsieur le président, cela semble considérable.

Le tableau 6 nous donne les mêmes renseignements, mais du point de vue de la valeur. Comme je l'ai dit, le Canada importe un grand nombre de produits agricoles des États-Unis. Les principaux sont les fruits et les légumes. Bon nombre de fruits importés ne peuvent être produits au Canada, par exemple les agrumes, les pamplemousses et les oranges. Quant aux légumes, nous en importons de grandes quantités hors saison, c'est-à-dire pendant l'hiver, notamment des laitues, des concombres, etc. Nous importons aussi une bonne quantité de bovins d'abattage ou de bœuf. Habituellement, nous importons de la viande de bœuf de haute qualité pour la restauration et l'hôtel-



[Text]

hotel trade, particularly in eastern Canada. Similarly, from time to time, some slaughter cattle come in.

As to oilseeds and products, we still import a fairly large quantity of soybeans, soybean oil and soybean cake. We show potatoes separately, but that refers, for the most part, to early potatoes, although there are exports into British Columbia, in particular. As I said earlier, the less favourable situation in offshore markets has resulted in the U.S. becoming more important as an outlet for Canadian farm products.

**Senator MacEachen:** Before the witness proceeds to another subject, with respect to the two-way trade in animals and meat products, does the transportation or location provide an advantage to either country in that flow from one to the other?

**Mr. Lohar:** Yes, senator, particularly in the case of live-stock and meat, transportation is a key element. I think that beef producers in western Canada see opportunities to supply the northwestern United States, even California, rather than shipping localized stock and meat to eastern Canada. Perhaps there would be a tendency for trade to increase on a north-south basis over an east-west basis if there is a free trade agreement.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Does that mean that the slaughter cattle coming into the eastern Canadian market be cattle that have been prepared for market in or near Chicago, cattle that are corn fed from the Idaho area, for example? Is that the pattern you are describing?

**Mr. Lohar:** Yes, that already happens from time to time. If there is an adequate supply of slaughter cattle in eastern Canada, buyers will go into the U.S. to purchase their requirements there. As to meat and livestock, there already exists a relatively free movement of these products between Canada and the United States. We ought to refer to the North American livestock economy, really.

**Senator MacEachen:** Does that transportation advantage enjoyed by western Canadian exporters into the United States disadvantage the Canadian consumer in any way?

**Mr. Lohar:** No; largely because there is a relatively free movement, prices for meat and livestock are already set on a North American basis.

**Senator Roblin:** Western Canadian radio will give you the livestock markets in the central United States three times a day. Those prices are very important in setting Canadian prices for domestic consumption as well as export.

**Senator MacEachen:** They are of great importance?

**Senator Roblin:** Yes.

**Senator MacEachen:** I was just wondering if the flow into the northwest region of the United States from western Canada will affect the consumer in the Atlantic provinces.

**Senator Roblin:** He should be raising his own beef; that is what he should be doing.

[Traduction]

lerie, surtout dans l'Est du Canada. Ainsi, parfois, nous importons des bovins d'abattage.

En ce qui concerne le graine oléagineuse et produits connexes, nous continuons d'importer une quantité assez considérable de soya ainsi que d'huile et de farine soya. Les pommes de terre constituent une catégorie à part, mais il s'agit surtout de pommes de terre nouvelles destinées à la Colombie-Britannique. Comme je l'ai dit tout à l'heure, le fléchissement des marchés étrangers a fait que les États-Unis sont devenus un débouché plus important pour les produits agricoles canadiens.

**Le sénateur MacEachen:** Avant que les témoins ne passent à une autre question, je voudrais savoir une chose au sujet du commerce bilatéral d'animaux et de viande; le transport ou la situation géographique des éleveurs confèrent-ils à l'un ou l'autre pays un avantage dans ce type de commerce?

**M. Lohar:** Oui, sénateur, le transport est un élément clé, surtout dans le cas du commerce du bétail et des viandes. Les éleveurs de bœuf des provinces de l'Ouest voient dans le nord-ouest des États-Unis et même dans la Californie des débouchés pour leurs produits; cela leur coûterait moins cher que d'expédier leur bétail et leur viande dans les provinces de l'Est. S'il y a un accord de libre-échange, le commerce entre le Nord et le Sud aura peut-être tendance à augmenter par rapport au commerce entre l'Est et l'Ouest.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Cela signifie-t-il que les bovins d'abattage qui seront commercialisés dans l'Est du pays proviendront de Chicago ou des environs, qu'il s'agira d'animaux engraisés avec du maïs dans l'Idaho, par exemple? Est-ce cela que vous êtes en train de nous dire?

**M. Lohar:** Oui; c'est d'ailleurs déjà le cas de temps à autre. Si l'offre de bovins d'abattage n'est pas suffisante dans l'Est du Canada, les acheteurs iront se procurer ce qu'il leur faut aux États-Unis. Quant à la viande et au bétail, les échanges sont déjà relativement libres entre le Canada et les États-Unis. En fait, dans le domaine de l'élevage, nous devrions déjà parler d'une économie nord-américaine.

**Le sénateur MacEachen:** L'avantage qu'auront les exportateurs canadiens de l'Ouest pourrait-il désavantager les consommateurs canadiens d'une façon ou d'une autre?

**M. Lohar:** Non; les prix de la viande et du bétail sont déjà établis sur une base nord-américaine, surtout à cause des échanges, qui sont relativement libres.

**Le sénateur Roblin:** Dans l'Ouest du Canada, la radio diffuse trois fois par jour les prix du bétail sur les marchés des États américains du centre. Ces prix jouent un rôle important dans l'établissement des prix canadiens des produits destinés au marché intérieur et au marché d'exportation.

**Le sénateur MacEachen:** Ils ont une grande importance?

**Le sénateur Roblin:** Oui.

**Le sénateur MacEachen:** Je me demandais simplement si l'exportation vers le nord-ouest des États-Unis de produits provenant de l'Ouest du Canada aurait des répercussions sur les consommateurs des provinces de l'Atlantique.

**Le sénateur Roblin:** Ils devraient élever leur propre bétail.



[Text]

**Senator MacEachen:** He has to grow more feed first.

**Senator Roblin:** The transportation fee protects him from the encroachments of these terrible people.

**Senator MacEachen:** Until that happens, what is the answer?

**Mr. Lohar:** Some concern has been expressed that if there were greater movement of feeder cattle from western Canada into the northwest United States, prices would rise and, therefore, the producer in Ontario who buys feeder cattle from western Canada and feeds it on corn or corn silage may have to pay more for those cattle. One health and sanitary restriction prevents U.S. feeder cattle from coming in, but it is currently under review. That, perhaps, could provide an additional supply of feeder cattle to producers in eastern Canada in the future. As has been said, however, perhaps it will provide an incentive for beef farmers in the eastern half of the country to produce more calves.

**The Chairman:** Supplementary to Senator MacEachen's question, is there a substantial difference in the price of a pound of beef of a similar cut in the eastern United States, the western United States, eastern Canada and western Canada? This might be a consumer problem about which you would not have the information at your fingertips, but is there any such difference?

**Mr. Lohar:** Without having the data available, I can say that there will be differences, but particularly over the last few years they have not been significant because of the general oversupply of beef. That has resulted in pressure on beef prices throughout the country. It is only in periods when there is a shortage of supply that you would have the major differences. Until, in fact, this year, those prices have been depressed, and consumer prices have been very favourable.

**The Chairman:** Which chart are you dealing with now?

**Mr. Lohar:** Chart number 8. Basically it shows that our trade performance with the United States since 1980 has been relatively favourable, in contrast with our performance with the rest of the world. The first column shows that there has been a significant increase in the value of our agricultural exports to the United States, going from about \$1 billion in 1979 to nearly \$2.5 billion in 1985.

As I mentioned earlier, there has been a steady increase in the value of our imports from the United States, which perhaps reflects consumer purchasing of a larger volume of out-of-season fruits and vegetables.

But the increase in exports has been more than the increase in imports, and, as a result, basically there has been a decline in the trade deficit in agricultural products. It was \$2 billion in 1981 and it has declined to approximately \$1 billion at the present time. That has been due partly to the strength of the United States dollar in relation to the Canadian dollar, and so Canadian farm products have been very attractive to importers in the United States.

[Traduction]

**Le sénateur MacEachen:** Pour cela, il faudrait d'abord qu'ils puissent produire plus de moulée.

**Le sénateur Roblin:** Les frais de transport les protègent des excès des méchants Canadiens de l'Ouest.

**Le sénateur MacEachen:** Pour l'instant, qu'en est-il?

**M. Lohar:** Certains craignent qu'un accroissement de l'exportation de bovins d'emboche de l'Ouest du Canada vers le nord-ouest des États-Unis n'entraîne une hausse des prix et que par conséquent, les producteurs ontariens qui achètent leurs animaux dans l'Ouest du Canada et les engraisent avec du maïs ou du maïs d'ensilage ne doivent les payer plus cher. Il existe une restriction relative à la santé et à l'hygiène qui empêche l'importation de bétail d'emboche des États-Unis, mais elle fait actuellement l'objet d'un examen. Elle contribuera peut-être à faire grimper l'offre de bétail d'emboche pour les producteurs de l'Est du Canada. Mais comme nous l'avons dit, cela incitera peut-être les éleveurs de bœuf de l'Est du pays à produire plus de veau.

**Le président:** Pour faire suite à la question du sénateur MacEachen, je voudrais savoir si le prix d'une livre de bœuf d'une coupe donnée varie beaucoup entre l'Est des États-Unis, l'Ouest des États-Unis, l'Est du Canada et l'Ouest du Canada. Vous n'avez peut-être pas de statistiques sous la main au sujet de ce problème de consommation, mais y a-t-il une différence?

**M. Lohar:** Je n'ai pas besoin de statistiques pour vous dire qu'il y en a une, même si ces quelques dernières années, elle a été négligeable à cause de la surproduction généralisée de bœuf. Cette surabondance a fait baisser les prix du bœuf partout au pays. Il n'y a de différence marquée que lorsque l'offre fléchit. En fait, jusqu'à cette année, les prix du bœuf ont été bas et très avantageux à la consommation.

**Le président:** À quel graphique en êtes-vous maintenant?

**M. Lohar:** Au graphique n° 8. Essentiellement, il montre que depuis 1980, notre commerce avec les États-Unis nous est relativement favorable, contrairement à nos échanges avec le reste du monde. La première colonne indique que la valeur de nos exportations de produits agricoles aux États-Unis a augmenté considérablement, car elle est passée d'environ 1 milliard de dollars en 1979 à près de 2,5 milliards de dollars en 1985.

Comme je l'ai dit plus tôt, celle de nos importations des États-Unis a augmenté régulièrement, ce qui signifie peut-être que les consommateurs canadiens achètent plus de fruits et de légumes hors saison.

Mais l'augmentation de nos exportations a été supérieure à celle de nos importations et par conséquent, notre déficit commercial au chapitre des produits agricoles a diminué. Il était de 2 milliards de dollars en 1981 et à l'heure actuelle, il est d'environ la moitié. Cette baisse est en partie attribuable à la force du dollar américain par rapport au nôtre, qui a fait que les produits agricoles canadiens ont représenté une très bonne affaire pour les importateurs américains.

## [Text]

I can go through the remainder of the charts fairly quickly. They show you the balance of trade. As I mentioned earlier, major items in our exports are pork and beef as well as live hogs and cattle. Chart number 9 shows that we have had a steady increase in the value of our exports, and a very favourable balance in our trade in meat and livestock.

In contrast, chart 10 shows, not unexpectedly, that we have a significant deficit in our trade in fruits; but that is due largely to climatic reasons and the fact that it includes citrus crops which cannot be produced here.

Similarly we show vegetables, excluding potatoes. That also shows an increasing deficit, which reflects increased volumes of out-of-season vegetables, particularly items like tomatoes and lettuce.

**Senator Macquarrie:** I thought the tomato was a fruit.

**Mr. Lohoar:** We include it as a vegetable in our classification. From a botanical point of view it is a fruit, but in terms of horticulture we include it as a vegetable.

**Senator Macquarrie:** It is actually a fruit, but for this purpose it comes under vegetables.

**Mr. Lohoar:** Moving to chart number 12, we have a deficit in the oilseed sector which reflects imports of soybeans mainly and soybean oil. We can anticipate some improvement in relation to oilseeds and oilseed products as we have increasing exports of canola oil. For a long time canola oil from canola was not accepted in the United States; but a certain amount of research and testing was done and we have now received the recognized "safe" classification for canola oil, and that is being exported in increasing quantities. So we feel that there are some important opportunities in that area.

Chart 13 shows that there is a two-way trade in grains and grain products. This is perhaps not as large as you would expect, because both countries are major exporters of those products and therefore generally can supply their own requirements.

As I mentioned, there is a considerable two-way trade in potatoes. Basically in recent years, we have gained, largely due to our exports of table potatoes from the maritimes. Imports consist mainly of early potatoes from California and Florida in the early part of the year; but we have had the persistent problem of low priced imports into British Columbia. However, I believe there is an anti-dumping duty in place at the moment.

The last two charts, numbers 15 and 16, deal with trading in dairy products and poultry and eggs. Here the trade is restricted by quotas; but with dairy products there is a two-way trade in cheese. That is the main item there.

## [Traduction]

Je pourrais expédier le reste des graphiques assez rapidement. Ils vous montrent la balance commerciale. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nos principales exportations sont la viande de porc et de bœuf, de même que le porc sur pied et le bétail. Le graphique n° 9 montre que la valeur de nos exportations a augmenté régulièrement et que la balance commerciale pour ce qui est de la viande et du bétail nous est très favorable.

Par contre, le graphique n° 10 montre que, comme il fallait s'y attendre, nous accusons un déficit important dans le commerce des fruits; c'est dû en grande partie à des facteurs climatiques et au fait que cette catégorie d'importations inclut les agrumes, qui ne poussent pas sous nos latitudes.

Il en va de même pour les légumes, à l'exclusion des pommes de terre. Notre déficit dans ce domaine du commerce augmente aussi, ce qui signifie que nous consommons davantage de légumes en dehors de la saison de production, surtout des tomates et de la laitue.

**Le sénateur Macquarrie:** Je croyais que la tomate était un fruit.

**M. Lohoar:** Nous l'incluons dans la catégorie des légumes. Du point de vue botanique, c'est un fruit, mais sur le plan horticole, nous la considérons comme un légume.

**Le sénateur Macquarrie:** Si je comprends bien, c'est un fruit, mais aux fins de l'import-export, elle est classée parmi les légumes.

**M. Lohoar:** Nous voyons sur le graphique n° 12 que nous avons, dans le secteur des graines oléagineuses, un déficit qui est imputable à nos importations de soya, surtout, mais aussi d'huile de soya. Il est permis de prévoir une certaine amélioration en ce qui concerne les graines oléagineuses et les produits connexes, car nos exportations d'huile de colza sont en hausse. Pendant longtemps, les États-Unis ont refusé d'importer de l'huile de colza mais les recherches et les tests ont permis d'établir que notre huile de colza est «sécuritaire» et nous en exportons de plus en plus. Nous croyons donc que les perspectives sont prometteuses dans ce domaine.

Le graphique n° 13 indique qu'il y a un commerce bilatéral des céréales et des produits céréaliers. Il n'est peut-être pas aussi important qu'on aurait pu le croire, car les deux pays sont de grands exportateurs dans ce domaine et en général, ils peuvent subvenir à leurs propres besoins.

Comme je l'ai dit, le commerce bilatéral des pommes de terre est considérable dans les deux sens. En fait, ces dernières années, nos exportations ont augmenté, surtout grâce à nos exportations de pommes de terre de table des provinces maritimes. Nos importations consistent surtout en pommes de terre nouvelles qui nous viennent de la Californie et de la Floride au début de l'année; mais les pommes de terre importées à vil prix en Colombie-Britannique nous ont toujours causé un problème. Cependant, si je ne m'abuse, un droit compensatoire a été décrété.

Les deux derniers graphiques, les nos 15 et 16, portent sur le commerce des produits laitiers, de la volaille et des œufs. Dans ces domaines, le commerce est contingenté, mais dans la catégorie des produits laitiers, le fromage fait l'objet d'échanges dans les deux sens. C'est le principal produit représenté ici.



*[Text]*

Poultry and eggs are perhaps interesting. We have quotas, as you are aware, on imports of poultry and eggs. Some breaking eggs would be included there, as also, I believe, day-old chicks, and so forth. So our exports are not insignificant.

I should mention the point that although we have quota restrictions on our imports, they have increased over the years, and this reflects the issuing of supplementary import permits, as supply-management systems cannot be operated with sufficient precision to exactly match domestic production with consumption. There is always perhaps a seasonal problem and often it is necessary to issue supplementary import permits. That is why, over the years, our imports have shown that increase.

That is a brief overview of the two-way trade. I will say just a few words about the recent trade problems that were present during the course of the negotiations and prior to it. It is not unlike the situation in other sectors in that it reflects the highly protectionist sentiment in the United States at the present time and a tendency to blame any increased exports from Canada on government programs—whereas, as I mentioned, the large increase in exports in some sectors has been due mainly to the strength of the U.S. dollar.

However, during the course of the negotiations, we had a countervailing duty placed on exports of live hogs to the U.S., and that is still in place; we had an anti-dumping duty placed on raspberries from British Columbia, which is a fairly significant export item. Similarly, we had more restrictive import quotas placed on sugar-containing products. These, then, were major irritants for particular sectors, and this provided an important incentive for the Government of Canada to enter into the free trade arrangements in the hope of getting more assured access into the U.S. market.

There were ongoing problems in relation to potato exports into Maine. Also, there was an investigation of exports of other storable vegetables, including such items as onions, carrots and cabbage, I believe, mainly from Quebec and Ontario into the northeastern region. However, in neither of those cases were countervailing or anti-dumping duties applied, but there was always the uncertainty and, from time to time, harassment of our exports.

In addition, we had a problem with some technical regulations. There was the example of some states in the U.S. refusing to accept exports of live hogs or pork because they said that the hogs had been produced with the use of the antibiotic chloramphenicol and, even though this antibiotic was withdrawn from use in Canada, these impediments to our exports continued. These were examples of some of the ongoing problems that had been affecting our trade with the U.S. and which we considered during the negotiations.

*[Traduction]*

Les volailles et les œufs sont peut-être une catégorie intéressante. Comme vous le savez, les importations de cette catégorie, qui comprend notamment les œufs traités et aussi, que je sache, les poussins d'un jour, sont contingentes, ce qui démontre que nos exportations ne sont pas insignifiantes.

Je dois ajouter que même si nos importations sont contingentes, les quotas ont augmenté au cours des années, comme en témoignent les permis d'importations supplémentaires qui ont été délivrés. La raison est que les systèmes de gestion de l'offre et de la demande ne sont pas suffisamment précis pour faire correspondre exactement la production intérieure et la consommation. Il y a toujours des écarts saisonniers qui nous obligent à délivrer des permis d'importations supplémentaires. Voilà pourquoi nos exportations ont augmenté dans cette proportion.

Comme nous faisons un bref survol du commerce bilatéral, je me bornerai à évoquer les récents problèmes qui ont été soulevés avant et pendant les négociations. La situation n'est pas différente de celle d'autres secteurs, dans la mesure où elle traduit le sentiment hautement protectionniste qui se manifeste actuellement aux États-Unis, et la propension de nos voisins à accuser les programmes publics canadiens de favoriser l'accroissement de nos exportations, alors que, comme je l'ai mentionné, la hausse considérable des exportations dans certains secteurs est principalement attribuable à la force du dollar américain.

Toutefois, pendant les négociations, les Américains ont imposé des droits compensateurs sur nos exportations de porcs sur pied, droits qui sont toujours en vigueur; ils ont frappé de droits anti-dumping les framboises de la Colombie-Britannique, qui sont une denrée d'exportation très importante pour cette province; ils ont également imposé des contingents plus restrictifs sur les exportations de produits contenant des édulcorants. Ces mesures ont fortement déplu aux secteurs touchés et ont beaucoup contribué à inciter le gouvernement du Canada à conclure un accord de libre-échange avec nos voisins du Sud, dans l'espoir d'obtenir un meilleur accès à leur marché.

Par ailleurs, les exportations de pommes de terre au Maine posaient des problèmes. Il y a eu aussi une enquête sur les exportations d'autres légumes qui peuvent être entreposés, tels les oignons, les carottes et le chou, exportés, que je sache, surtout du Québec et de l'Ontario vers la région du nord-est. Ces denrées n'ont pas été frappées de droits compensateurs ou anti-dumping, mais nos exportateurs sont toujours été victimes de l'incertitude qui règne dans ce secteur et, parfois, de harcèlement de la part des Américains.

En outre, nous avons éprouvé des difficultés avec certains règlements. Par exemple, des États américains ont refusé d'accepter nos exportations de porcs sur pied, ou de viande de porc, sous prétexte que nous avions administré à nos porcs l'antibiotique chloramphénicol et que cela constituait un empêchement à leur exportation même si cet antibiotique a été retiré du marché au Canada. Voilà des exemples des problèmes qui nuisaient à nos relations commerciales avec les États-Unis et que nous avons examinés pendant les négociations.



## [Text]

Mr. Chairman, you mentioned that perhaps I should briefly touch on the question of the supply management products. As I have mentioned, this relates mainly to poultry, including broilers, turkeys, eggs and also dairy products. Those were, shall we say, sensitive areas in the negotiations. We already had import controls on those areas so to some extent they were put to one side during the negotiations.

It wasn't only Canada that had particular commodity interests. The United States had similar concerns, particularly in relation to dairy and also in relation to sugar, whereas the import regime for sugar in Canada is relatively free. We have no quantitative restrictions on sugar coming into Canada. The U.S. have very strict quantitative restrictions. Therefore those areas have been treated somewhat differently in the negotiations.

In conclusion, I would just say that the overall trading conditions during the period of the negotiation, and prior to it, were such that the U.S. market had been assuming greater importance. It would appear that at least in the immediate future the U.S. market will continue to be a major outlet for Canadian farm products. The advantage of the U.S. is that we have similar grading and packaging standards already in existence; there is already a large volume of trade. At least in recent years there has been a relatively high rate of economic growth in the U.S. that has provided a ready outlet for a large range of products that have implications for all parts of the country.

Mr. Chairman, I hope that those few remarks will provide you with a brief outline of the negotiations.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Lohar. That is an excellent outline.

I will start the questioning with Senator Stewart.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Lohar, we have just been told that the U.S. market for agricultural products has been of increasing importance in the last two years. The question that comes to my mind is: How much of that is due to what I would call agricultural fundamentals, and how much is due to the dollar exchange? Suppose, for some reason, the Canadian dollar were to move upwards to 85 cents U.S. Could you tell us what the result would be on our ability to sell in this increasingly important U.S. market? I suspect it would vary from commodity to commodity, but do you have some feeling as to what the consequences of an upward movement in the value of the Canadian dollar of roughly 10 cents would be?

**Mr. Lohar:** Certainly. The strength of the U.S. dollar in relation to the Canadian dollar has been an important factor in this growth in our exports. I am not in a position to give an exact assessment of what might happen if there were a strengthening in the Canadian dollar to 85 cents U.S. However, in the grains and livestock sectors particularly, I think that we would still be very competitive. As we discussed ear-

## [Traduction]

Monsieur le président, vous m'avez invité à aborder brièvement la question des denrées visées par les mécanismes de gestion de l'offre. Comme je l'ai mentionné, il s'agit principalement des produits laitiers et des volailles, y compris le poulet à griller, la dinde et les œufs. Les négociations relatives à ces denrées ont été, comment dire, délicates. Nous avons déjà des mécanismes de contrôle des importations dans ces secteurs qui ont donc, dans une certaine mesure, été mis de côté durant les négociations.

Ce n'était donc pas seulement le Canada qui avait des intérêts dans certains secteurs. Les États-Unis avaient des préoccupations semblables, particulièrement en ce qui concerne les produits laitiers et le sucre, alors que le régime d'importation du sucre au Canada est relativement libre. En effet, le Canada m'impose aucune restriction quantitative sur l'importation de sucre, contrairement aux États-Unis qui en ont de très strictes. Voilà pourquoi ces secteurs ont été abordés de façon un peu différente dans les négociations.

En conclusion, je dirais simplement que les conditions globales des échanges entre nos deux pays, avant et pendant les négociations, étaient telles que le marché américain revêtait une importance plus grande. Il semble que, du moins dans l'avenir immédiat, ce marché continuera d'être un débouché majeur pour les produits agricoles canadiens, car il présente des avantages. Nous avons les mêmes normes de classement et d'emballage, et les échanges bilatéraux sont déjà nombreux. En outre, du moins, ces dernières années, le taux de croissance économique de nos voisins du Sud a été relativement élevé, ce qui nous a fourni un marché tout indiqué pour une vaste gamme de produits en provenance de toutes les régions de notre pays.

Monsieur le président, j'espère que ces quelques remarques vous auront permis d'avoir une vue d'ensemble des négociations.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, monsieur Lohar. Vous avez fait un excellent exposé.

Je cède maintenant la parole au sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart:** Merci, monsieur le président. Monsieur Lohar, vous venez de nous dire que le marché américain des produits agricoles a pris de l'importance ces deux dernières années. Cela m'amène à vous poser la question suivante: jusqu'à quel point cela est-il attribuable à des raisons spécifiquement agricoles par opposition au taux de change du dollar? Supposons que pour une raison quelconque, la valeur du dollar canadien remontait à 85 cents américains. Pourriez-vous nous dire jusqu'à quel point cela ferait une différence dans notre capacité de vendre sur ce marché de plus en plus important? Je soupçonne que cela varierait d'une denrée à l'autre, mais avez-vous une idée de ce que seraient les conséquences d'une augmentation d'environ 10 cents du dollar canadien?

**M. Lohar:** Certainement. La force du dollar américain par rapport au dollar canadien constitue un facteur important de cette croissance de nos exportations. Je ne peux toutefois vous donner une évaluation exacte de ce qui se passerait si la valeur du dollar canadien grimpait à 85 cents américains. Toutefois, j'estime que nous serions encore très concurrentiels, dans les secteurs des céréales et du bétail particulièrement. Comme

**[Text]**

lier, there are regional and logistical considerations. I always consider that in eastern Canada we are very close to a very large market in the Boston and New York area and I think there is scope for developing particular products that can be sold there.

The nature of modern marketing is that price is not perhaps quite so key as it has been in the past; it is the type of product, the quality of the product and the continuity of supply that is important, and these factors, in modern times, are assuming greater importance.

Therefore, even if there was some strengthening of the Canadian dollar, I think we could compete. In fact, I am certain that we could compete and that the decline in our exports would not be so significant, as long as we were doing a good job on the marketing side.

**Senator MacEachen:** Mr. Chairman, the witness related the trade negotiations to a number of measures taken by the U.S. in the field of countervail and anti-dumping, and some technical interpretations of health requirements.

Mr. Lohar, you do not talk much about the tariffs in terms of increased benefits to Canadian agriculture. I concluded that you thought increased benefits would occur through a better arrangement with respect to countervail and anti-dumping.

In terms of countervail and anti-dumping, we know that the trade remedy laws have not been changed and that anti-dump and countervail will continue, although they can be renegotiated and will be renegotiated under the agreement and we do not know what benefit will come in the future. Any cases that would occur under the present law would go through precisely the same procedures as now, with the exception of the terminal point, which would now be a binational panel followed by a joint court.

I understand that, traditionally, in the field of agriculture, if any bill or law passed in the United States would affect Canada, that would have to be so specified in the law and that law, which then affected Canada, would have to be tested against whether it offended any aspect of the Free Trade Agreement. Am I correct in saying that it is in that area that the main benefit to Canadian agriculture would occur? I use the word "benefit", but perhaps I should have said the main effect on Canadian agriculture would occur.

**Mr. Lohar:** I did not want to leave the impression that the changes in the tariffs would be unimportant. I did say that, perhaps compared with other countries, the tariff levels between Canada and the U.S. in relation to agricultural products are relatively low. I think a number of U.S. tariffs will be of interest to exporters of farm products. In previous negotiations these tariffs were not there; they were not reduced, largely because other countries were not prepared to pay for a reduction, because the U.S. was the leading supplier of these products. In terms of such items as vegetable oils, as I mentioned before, there is a potential now of selling increased volumes of canola oil to the United States. The tariffs on vegetable oils are relatively high and these will be phased out.

**[Traduction]**

nous l'avons déjà mentionné, il faut tenir compte de considérations régionales et logistiques. Je n'oublie jamais que l'Est canadien est très rapproché des grands marchés de Boston et de New York et, à mon avis, il est possible d'y développer des secteurs particuliers dont on pourra exporter la production.

Dans un marché moderne, le prix n'est plus aussi fondamental que par le passé; les facteurs qui prennent de plus en plus d'importance sont désormais la nature et la qualité du produit ainsi que la régularité des approvisionnements.

Par conséquent, même si on assistait à un raffermissement de la valeur du dollar canadien, je crois que nous serions en mesure d'affronter la concurrence. De fait, je suis convaincu que nous serions concurrentiels et que nos exportations ne diminueraient pratiquement pas, tant et aussi longtemps que nous ferons une commercialisation efficace.

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur le président, le témoin a associé les négociations commerciales à un certain nombre de mesures compensatrices et anti-dumping qu'ont prises les États-Unis, et à certaines interprétations formelles des exigences médicales, et non aux bénéfices accrus que représenterait l'élimination des tarifs pour l'agriculture canadienne.

Monsieur Lohar, j'en conclus qu'à votre avis, l'accroissement des bénéfices découlerait d'un meilleur arrangement en ce qui concerne les droits compensatoires et anti-dumping.

Sur cette question, nous savons que les lois américaines n'ont pas été modifiées et que des droits seront toujours imposés sur nos importations. Certes, l'Accord de libre-échange nous permettra de renégocier ces droits, mais nous ne savons pas quels avantages cela nous donnera. Par conséquent, tout différend entre nos deux pays continuera d'être assujéti au même mécanisme de règlement qu'à l'heure actuelle, à l'exception du dernier recours qui sera désormais un comité binational suivi d'un tribunal mixte.

Je crois savoir que si les États-Unis adoptent un projet de loi sur l'agriculture qui a des répercussions au Canada, cela devra être mentionné dans le texte de loi qui devra être examiné pour qu'on détermine s'il contrevient à l'Accord de libre-échange. Ai-je raison de croire que c'est dans cet aspect que réside le principal avantage pour l'agriculture canadienne? J'utilise le mot «avantage» mais j'aurais pu parler de l'incidence.

**M. Lohar:** Je ne voulais pas vous donner l'impression que les modifications apportées aux tarifs seraient insignifiantes. Ce que j'ai dit, c'est que par rapport à d'autres pays, le niveau des tarifs entre le Canada et les États-Unis en ce qui concerne les produits agricoles est relativement faible. Un certain nombre de tarifs américains intéresseront les exportateurs de produits agricoles. Dans les négociations antérieures, il n'a pas été question de ces tarifs qui n'ont donc pas été réduits, en grande partie parce que les autres pays n'étaient pas prêts à payer le prix d'une réduction des tarifs et parce que les États-Unis étaient le principal fournisseur de ces denrées. Or, comme je l'ai déjà dit, nous avons maintenant la capacité de vendre aux États-Unis des quantités accrues de denrées comme l'huile de



[Text]

Similarly, there is a tariff on what we call "portion control" beef cuts that is inhibiting our exports of value-added products in the beef sector, and this will be phased out. There are several high tariffs in the vegetable area where we see some opportunities in terms of such items as broccoli, mushrooms and so forth. We have a competitive industry and we see opportunities in that U.S. market.

Similarly, on the question of technical regulations and non-tariff barriers, I think the agreement will provide important gains in that area. There is an undertaking for both countries to work to minimize the adverse effect of non-tariff barriers. I think this is an area of increasing importance as technical regulations become more complex and more safeguards are provided for consumers. There is always going to be a tendency for particular issues to arise and I think we will now have a framework within which we can solve these and, hopefully, prevent a lot of them from arising.

I mentioned the on-going irritants as an important area, and, hopefully, a new dispute-settlement mechanism will help to minimize these because I think this is an important requirement so that the industry can gear up to supply the U.S. market on a continuous basis. I think the existence of binational dispute settlement machinery will provide an improved framework to minimize these irritants.

**The Chairman:** You did make the remark just a moment ago that, generally speaking, tariffs on agricultural products are comparatively low between the two countries although there may be some exceptions. When you say that, what range are you talking of? Are you talking of 5 per cent, 6 per cent or 7 per cent?

**Mr. Lohar:** Yes, they are less than 5 per cent in many cases and, in some cases, there is already free trade. That is so in the case of live hogs and pork. There are no tariffs on apples. There is a fairly significant volume of trade which is already duty free.

**The Chairman:** On the one hand, the major feature of the agriculture package of this agreement, as I understand it, is that we may retain our supply-management system—that is, marketing boards and quotas, particularly on chickens, eggs, milk and dairy products—without any dramatic change in that particular trade. On the other hand, the criticism has been that, while the people under the supply-management system are well protected and the exporters of beef and hogs are favourably impacted by the agreement, there is a serious problem for the food processors in Canada; they will be buying raw materials from Canadian producers that are protected under a supply-management system and will become non-competitive in the American market where they do not buy at that level of price. Have you any comment on that as an overall problem?

**Mr. Lohar:** I think this issue was recognized during the negotiations. The analysis we undertook indicated that, in terms of processed products where the main input item was costing the Canadian producer more than his competitor, the main item was flour. Under the two-price wheat system, wheat

[Traduction]

colza. Les tarifs applicables aux huiles végétales sont relativement élevés et seront éliminés graduellement.

Parallèlement, il existe un tarif sur la viande de bœuf débitée, qui nuit à nos exportations de produits à valeur ajoutée dans le secteur du bœuf, et il sera graduellement éliminé. Les légumes et en particulier le brocoli, les champignons et d'autres sont un secteur où les tarifs sont élevés et où nous voyons la possibilité de les réduire. Nous avons une industrie concurrentielle, et le marché américain nous intéresse.

De la même façon, en ce qui concerne les règlements et les obstacles non tarifaires, je crois que l'accord nous permettra de réaliser des gains importants. Les deux pays souhaitent minimiser les effets préjudiciables des obstacles non tarifaires. J'estime que ce désir prend de plus en plus d'importance, à mesure que les règlements deviennent plus complexes et que les consommateurs ont accès à plus de mécanismes de protection. Il y aura toujours des problèmes particuliers, mais nous aurons désormais un mécanisme de règlement qui, nous l'espérons, en empêchera beaucoup d'autres de survenir.

J'ai dit qu les sujets de discussion représentaient un problème important et que nous espérons qu'un nouveau mécanisme de règlement des différends aiderait à en atténuer les effets parce que cette condition préalable est importante pour que l'industrie puisse approvisionner en permanence le marché américain. Je crois que l'existence d'un mécanisme binational de règlement des différends aidera beaucoup à éliminer les discordes.

**Le président:** Vous venez de faire remarquer que de façon générale, les tarifs imposés aux produits agricoles sont comparativement faibles entre les deux pays, sauf exceptions. Qu'est-ce que vous entendez par «faibles»? S'agit-il de 5, 6, ou de 7 p. 100?

**M. Lohar:** Oui, ils sont de moins de 5 p. 100 dans de nombreux cas, et dans d'autres, le libre-échange existe déjà. C'est le cas du porc sur pied et de la viande de porc. Il n'y a pas aucun tarif sur les pommes. Un volume très important de produits sont déjà exemptés de droits.

**Le président:** La principale caractéristique de l'accord de libre-échange en ce qui concerne l'agriculture est que, d'une part, nous conservons notre système de gestion de l'offre, c'est-à-dire les offices de commercialisation et les quotas sur, notamment les poulets, les œufs, le lait et les produits laitiers, secteurs dans lesquels il n'y aura pas de changement radical; d'autre part, certains soulignent que si les emplois créés par le système de gestion de l'offre sont bien protégés et que les exportateurs de bœuf et de porc bénéficieront de l'accord de libre-échange, l'industrie canadienne de la transformation des aliments achètera des matières premières de producteurs canadiens protégés par le système de gestion de l'offre et deviendra non concurrentielle sur le marché américain où elle ne pourra bénéficier des mêmes prix préférentiels. Qu'en pensez-vous?

**M. Lohar:** Je pense que ce problème a été reconnu pendant les négociations. Nous avons analysé la question et constaté que le principal ingrédient qui entrait dans la préparation des produits transformés et qui coûtait plus cher aux producteurs canadiens qu'à leurs concurrents américains était la farine. En



[Text]

flour would be impacting on a whole range of processed food products such as bakery products and confectionery products.

Recently, there has been an announcement that the future of the two-price system will be reviewed to take this problem into consideration.

**The Chairman:** I am not sure that it has not been announced that the government is going to abandon that. Senator Roblin will be more familiar with that than I would.

**Senator Roblin:** It will eliminate the problem of the food processor in Canada. It does not exist anymore.

**The Chairman:** That has been addressed already.

**Mr. Lohoar:** That is one element of addressing it, yes. The proposed agreement includes some increase in the import quota levels for broiler chickens, turkeys and eggs. I think consideration has been given to administer the import quotas in such a way that the users of those products—further processed items—will perhaps be given priority in the administration of the quotas.

**The Chairman:** If the quota was so many thousand broiler chickens, and it was going into a food product such as canned soup, that quota would be directed to the processor of the food rather than the marketplace so that we could have the American price.

**Mr. Lohoar:** That is one suggestion that is being considered. The administration of the import quotas would be modified to try to accommodate this problem of high input prices for these items.

**Senator Roblin:** What is the effect of the supply market system on these people? I imagine that there are figures to show what effect supply-system pricing has on the marketplace. I think there is a difference of opinion on that. My opinion is that it isn't much, but you will get other opinions.

**The Chairman:** I think you will get a different opinion from the average housewife in Vancouver when it comes to a dozen eggs.

**Senator Roblin:** Perhaps you would, but when it works its way through the processed food side, the extra cost due to the supply system is not very great. That is an opinion I offer, but I should like to know if there have been any studies done to determine what the size of the problem is.

**Mr. Lohoar:** Agriculture Canada has done an analysis of this. The extra cost at the wholesale level for turkey going into a product such as turkey pot pie is relatively small in relation to the final selling price. In addition, Canadian processors do have some advantages of lower input prices.

An important example is sugar. Sugar is available at much lower prices in Canada than it is in the United States. In the event that there is a free-trade arrangement, there will be

[Traduction]

effet, le prix de la farine de blé aurait, dans le système du double prix du blé, des répercussions sur toute une gamme de produits alimentaires transformés, comme les pâtisseries et les confiseries.

Or, on a récemment annoncé que le système de double prix serait examiné pour pallier ce problème.

**Le président:** Je ne suis pas certain que l'on ait annoncé l'abandon de ce système par le gouvernement. Le sénateur Roblin connaît mieux ce dossier que moi.

**Le sénateur Roblin:** Cela éliminera le problème de la transformation des aliments au Canada. Cette industrie n'existera plus.

**Le président:** On a déjà parlé de cette question.

**M. Lohoar:** C'est une façon de voir les choses. Le projet d'accord comprend une augmentation des quotas d'importation pour le poulet à griller, la dinde et les œufs. Je crois qu'on a envisagé d'administrer les quotas d'importation de façon que les utilisateurs de ces denrées aient la priorité.

**Le président:** Si le contingent autorisé est de tant de milliers de poulets à griller, destinés à être transformés en un produit comme la soupe en boîte, le contingent sera attribué aux conserveries plutôt qu'à la vente au détail pour que nous puissions obtenir le prix américain.

**M. Lohoar:** C'est une proposition que l'on est en train d'examiner. On modifierait l'application des quotas d'importation pour essayer de régler le problème du prix élevé des matières premières qui entrent dans la fabrication de ces produits.

**Le sénateur Roblin:** Comment ces gens réagissent-ils à l'application du système de gestion de l'offre? J'imagine qu'il existe des chiffres qui montrent les conséquences qu'a sur la vente au détail l'établissement des prix selon ce système. Il doit y avoir des divergences d'opinion à cet égard. J'estime personnellement que les conséquences sont minimes, mais d'autres peuvent penser différemment.

**Le président:** Le consommateur moyen de Vancouver aura une opinion différente lorsqu'il devra acheter une douzaine d'œufs.

**Le sénateur Roblin:** C'est possible, mais le coût supplémentaire attribuable au système de gestion de l'offre n'est qu'un des intrants du prix des aliments transformés et n'est pas très élevé. C'est une opinion personnelle, mais j'aimerais savoir s'il existe des études qui donnent une idée de l'ampleur du problème.

**M. Lohoar:** Agriculture Canada a fait certaines études à ce sujet. Le coût supplémentaire au prix de gros des morceaux de dinde qui entrent dans la fabrication d'un produit comme le pâté à la dinde est relativement faible par rapport au prix de vente final. En outre, les Canadiens ont l'avantage des prix plus bas pour les matières premières.

Un exemple important est le sucre. On peut trouver du sucre à des prix bien plus bas au Canada qu'aux États-Unis. Au lendemain d'un Accord de libre-échange, nous pourrions réaliser

[Text]

other savings in terms of packaging costs and machinery costs. The producers of those products would benefit from lower tariffs.

So it is not a question of only increased costs; there are some offsets.

**Senator Simard:** You said some of these things were criticized during the negotiations. You are talking about supply management.

When the agreement is finally signed on January 2, will all these regulations and all of these arrangements be settled once and for all? Will I be able to tell my people in New Brunswick what effect free trade will have on them? Right now they are very worried. There are many doom and gloom statements being made. It has taken some food producers 15 years to get their fair share of the New Brunswick market. They have had to fight with big companies like Canada Packers to get that market share. They think they are being threatened, so what will I tell them now, or will I have to wait another two weeks before I can tell them what impact this free trade arrangement will have on their jobs and on the future of their companies? What do I tell them?

**Mr. Lohoar:** I think you can tell them right away that there is no significant change in the supply-management program for poultry, eggs or dairy products, and that we have maintained our right to regulate imports.

There seems to be a lot of confusion, but the minister and the department have issued a number of statements to the effect that existing programs are intact, that there is no change in our ability to administer the production quotas and the import quotas. The only change is small increases in the import quotas for eggs, turkeys and broilers.

**Senator Simard:** In the Canadian scheme of things that may be small, but what about the regions? That might seriously affect an industry in a particular region.

**Mr. Lohoar:** That is not the case because the import quotas are managed on a regional basis. There has been about a 1 per cent increase in the egg quota, but the Canadian producers will still be producing over 90 per cent of the Canadian market.

**Senator Simard:** You are obviously familiar with what has taken place. Has any agricultural sector been treated worse than another? Has Canada traded its pork industry in favour of its poultry industry or its dairy industry? Is an agricultural sector going to come out of this worse off than it was before because the government has deliberately favoured one industry and supported one industry over another?

**Mr. Lohoar:** No. In the negotiations we have tried to get a balance in the agriculture sector. There was no attempt to make concessions in agriculture.

[Traduction]

d'autres économies aux étapes de l'emballage et de la préparation. Les producteurs de sucre bénéficieront de tarifs plus bas.

Il n'y a donc pas uniquement des coûts accrus; il y a aussi des coûts moindres qui compensent.

**Le sénateur Simard:** Vous avez dit que certains de ces facteurs ont fait l'objet de critiques pendant les négociations. Vous parlez de la gestion de l'offre.

Lorsque l'Accord de libre-échange sera finalement signé le 2 janvier prochain, tous ces règlements et tous ces arrangements seront-ils établis une fois pour toutes? Serai-je en mesure de dire à mes commettants du Nouveau-Brunswick quelles seront les conséquences du libre-échange pour eux? À l'heure actuelle, ils sont très inquiets. On entend beaucoup de prophètes de malheur qui nous prédisent un triste sort. Certains producteurs du Nouveau-Brunswick ont mis 15 ans à occuper leur juste part du marché de la province. Ils ont dû se battre contre de grosses entreprises comme Canada Packers pour l'obtenir. Ils se croient menacés. Qu'est-ce que je leur dis maintenant? Dois-je attendre encore deux semaines avant de pouvoir leur expliquer les conséquences de l'Accord de libre-échange sur leurs emplois et sur l'avenir de leurs entreprises?

**M. Lohoar:** Vous pouvez leur dire immédiatement qu'il n'y aura pas de modification substantielle du programme de gestion de l'offre en ce qui concerne la volaille, les œufs ou les produits laitiers, et que nous avons conservé notre droit de réglementer les importations.

Il semble y avoir beaucoup de confusion, mais le ministre et le ministère ont maintes fois déclaré que les programmes existants ne seront pas touchés et que nous continuerons de pouvoir administrer comme avant les quotas de production et d'importation. Le seul changement est une légère augmentation des quotas d'importation pour les œufs, la dinde et le poulet à griller.

**Le sénateur Simard:** Il n'y aura peut-être pas de modification importante à l'échelle du Canada, mais qu'en est-il des régions? L'accord peut avoir de graves conséquences pour une industrie dans une région particulière.

**M. Lohoar:** Non, parce que les quotas d'exportation sont gérés à l'échelle régionale. Il y aura une hausse d'environ 1 p. 100 dans le contingent autorisé pour les œufs, mais les producteurs canadiens continueront d'approvisionner plus de 90 p. 100 du marché canadien.

**Le sénateur Simard:** Vous connaissez de toute évidence les grandes lignes de l'accord. Y a-t-il un secteur de l'agriculture qui ait été traité plus sévèrement qu'un autre? Le Canada a-t-il troqué son industrie du porc contre son industrie de la volaille ou son industrie laitière? Y a-t-il un secteur de l'agriculture qui se retrouvera perdant parce que le gouvernement aura délibérément favorisé et appuyé une industrie par rapport à une autre?

**M. Lohoar:** Non. Dans les négociations, nous avons essayé d'atteindre un équilibre dans le secteur agricole. Il n'y a eu aucune tentative de faire des concessions dans le domaine de l'agriculture.

[Text]

**Senator Simard:** I am talking about the agricultural industry. Is one sector of the agricultural industry coming out worse than another sector?

**Mr. Lohoar:** It has been recognized that there will be some adjustments required in the grape and wine sector. There have been consultations with the provincial governments, the grape producers and the wineries to review what will be necessary for that sector to make adjustments. That is the only sector that will be worse off.

**The Chairman:** Thank you, Senator Simard. I have come to the end of my list. On behalf of the members of the committee, I thank the witness for coming on such short notice and for giving us a beginning on the agricultural side of this question.

We will meet again next Tuesday, when the Minister of International Trade will appear.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Simard:** Je parle de l'agriculture. Y a-t-il un secteur de l'industrie agricole qui se retrouvera perdant par rapport à d'autres? D'après ce que j'ai entendu, nous avons conclu un bon accord.

**M. Lohoar:** Il a été reconnu que certains ajustements seraient nécessaires dans l'industrie de la viticulture. Il y a eu des consultations avec les gouvernements provinciaux, les producteurs de raisins et les viticulteurs pour examiner quels ajustements seront nécessaires. C'est le seul secteur qui se retrouve perdant.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur Simard. Au nom des membres du comité, je remercie le témoin d'avoir répondu à notre invitation si tardive et de nous avoir donné un aperçu des conséquences de l'accord de libre-échange sur le secteur agricole.

Nous nous réunirons de nouveau mardi prochain pour accueillir la ministre du Commerce international.

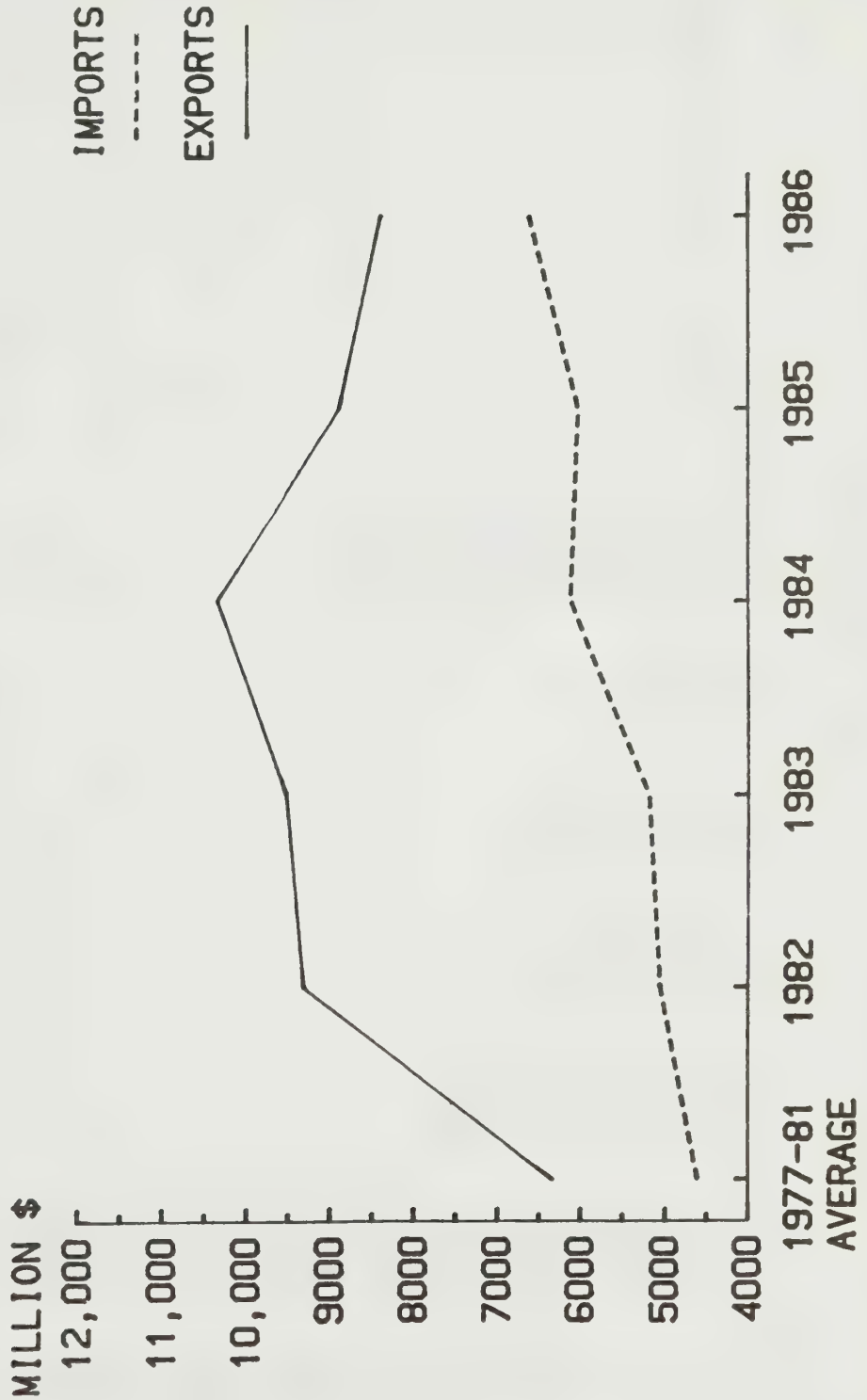
La séance est levée.



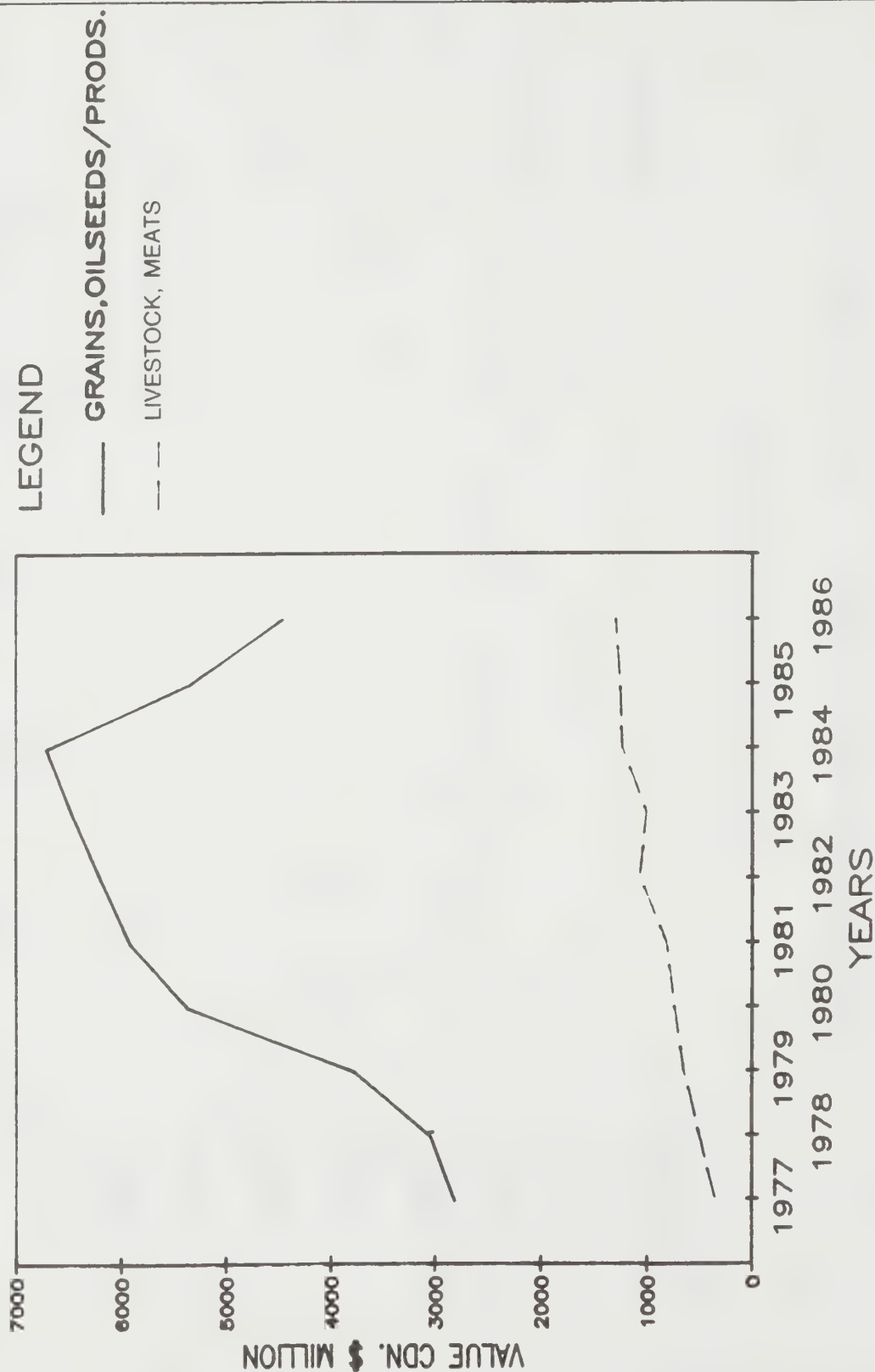


# CANADA/WORLD TRADE, 1977 - 1986

## TOTAL AGRICULTURAL



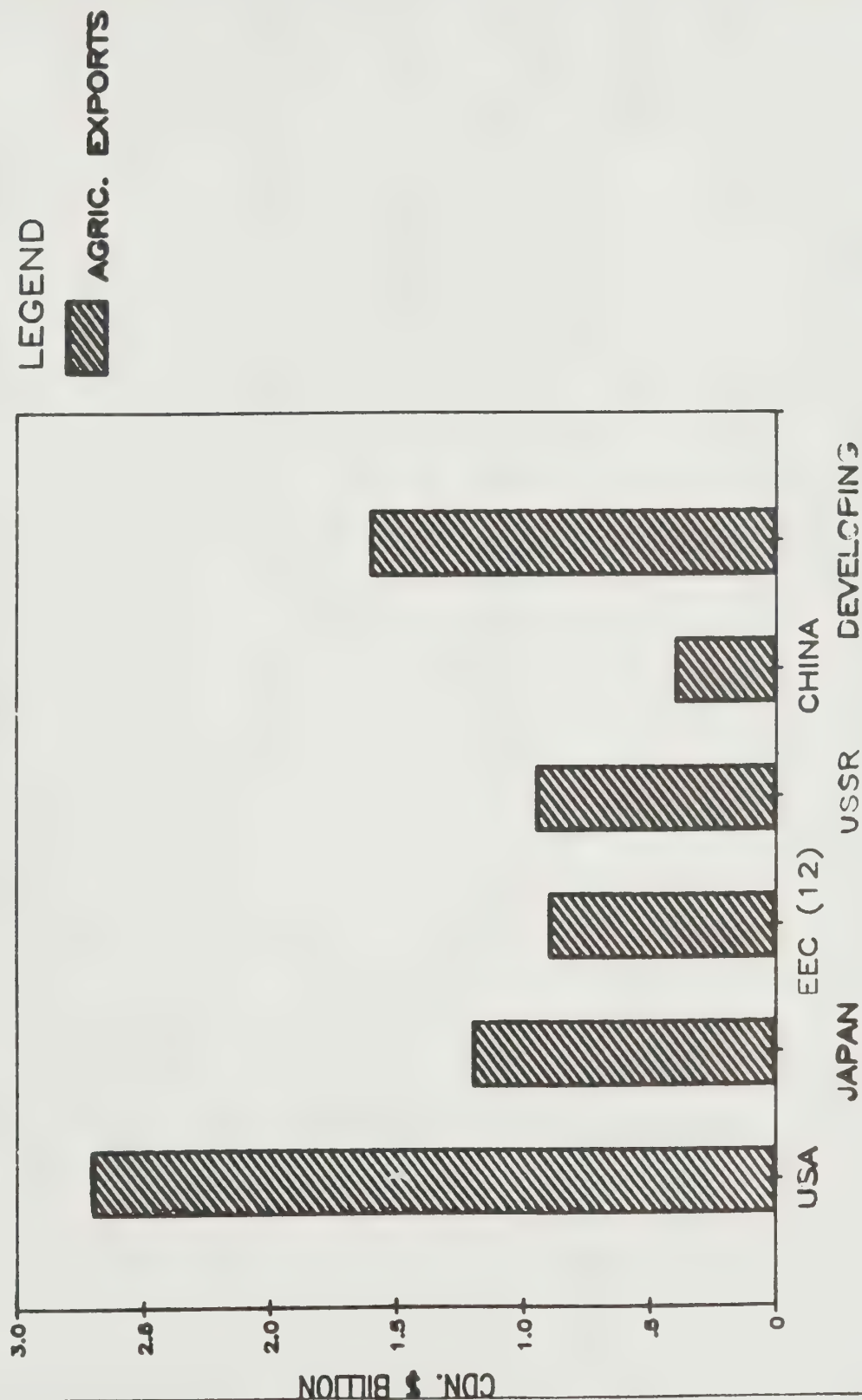
# CANADIAN EXPORTS OF SELECTED COMMODITIES 1977 — 1986 VALUE



Source: Statistics Canada



# CANADIAN AGRICULTURAL EXPORTS 1986 TO PRINCIPAL DESTINATIONS



Source: Statistics Canada

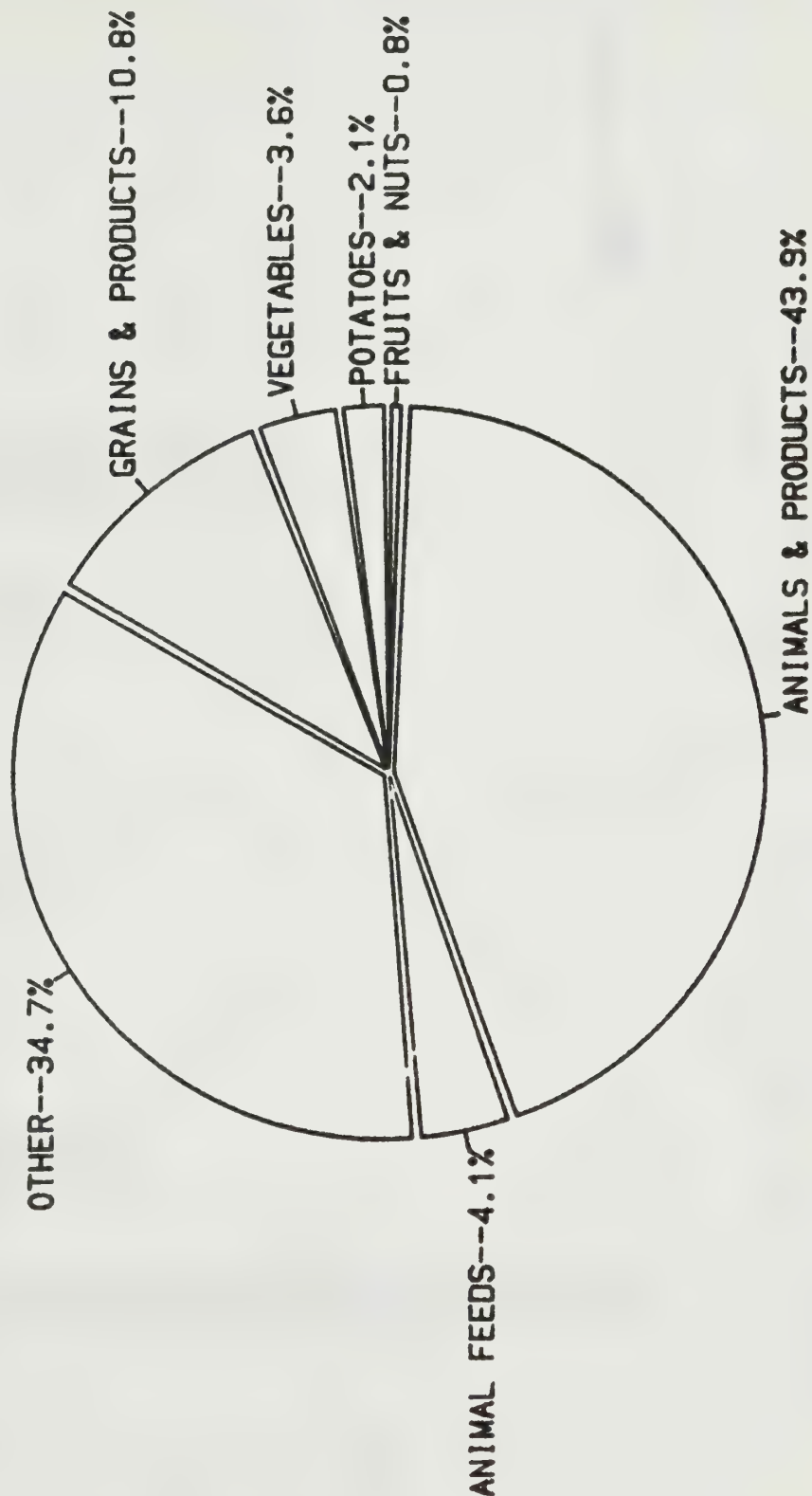
## CANADA/U.S. TRADE, 1977 - 1986

## TOTAL AGRICULTURAL



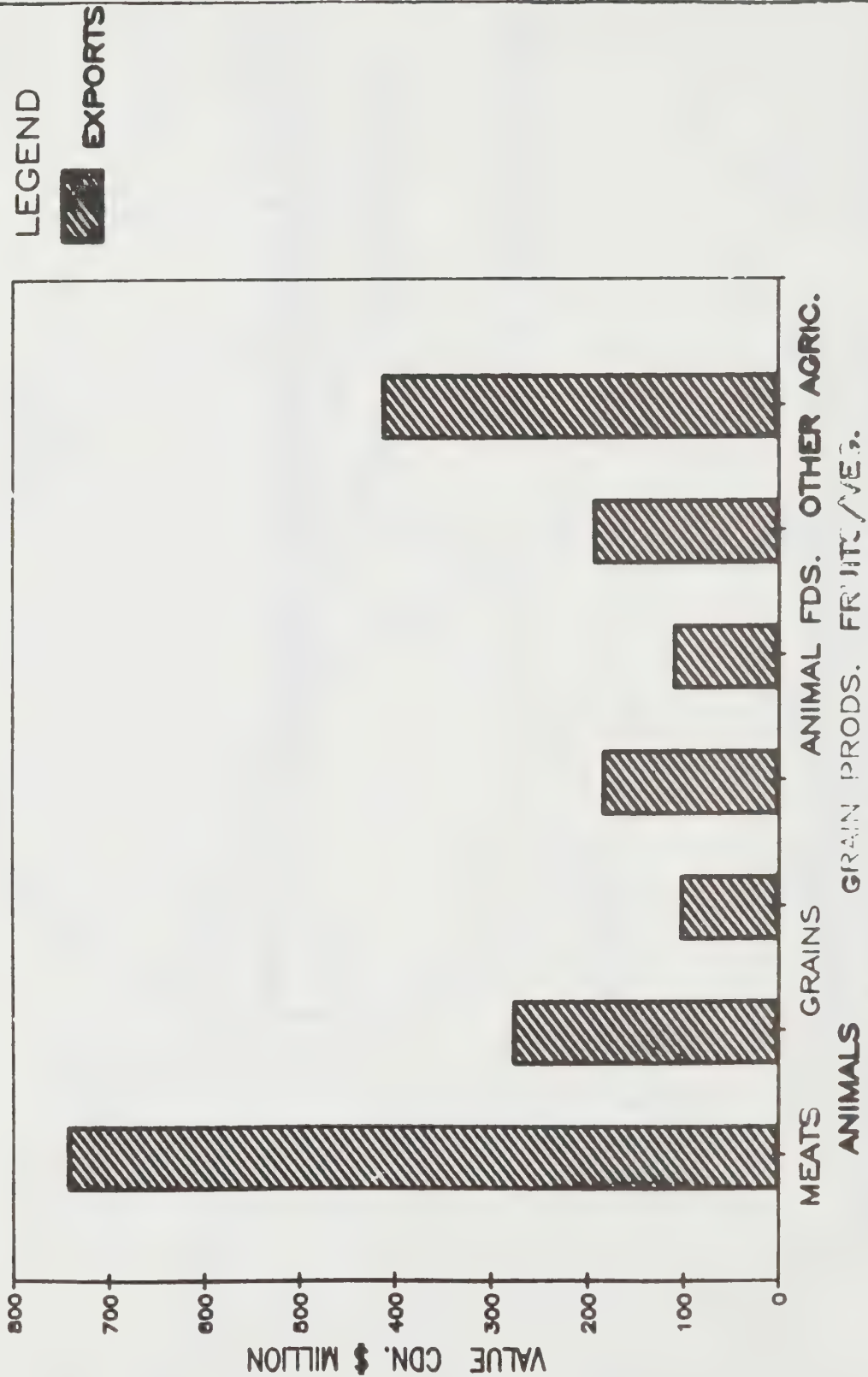
# AGRICULTURAL EXPORTS 1986

## FROM CANADA TO U.S.A.





# CANADIAN EXPORTS OF SELECTED COMMODITIES TO THE USA 1986 VALUE



Source: Statistics Canada

# AGRICULTURAL EXPORTS 1986

## FROM U.S.A. TO CANADA

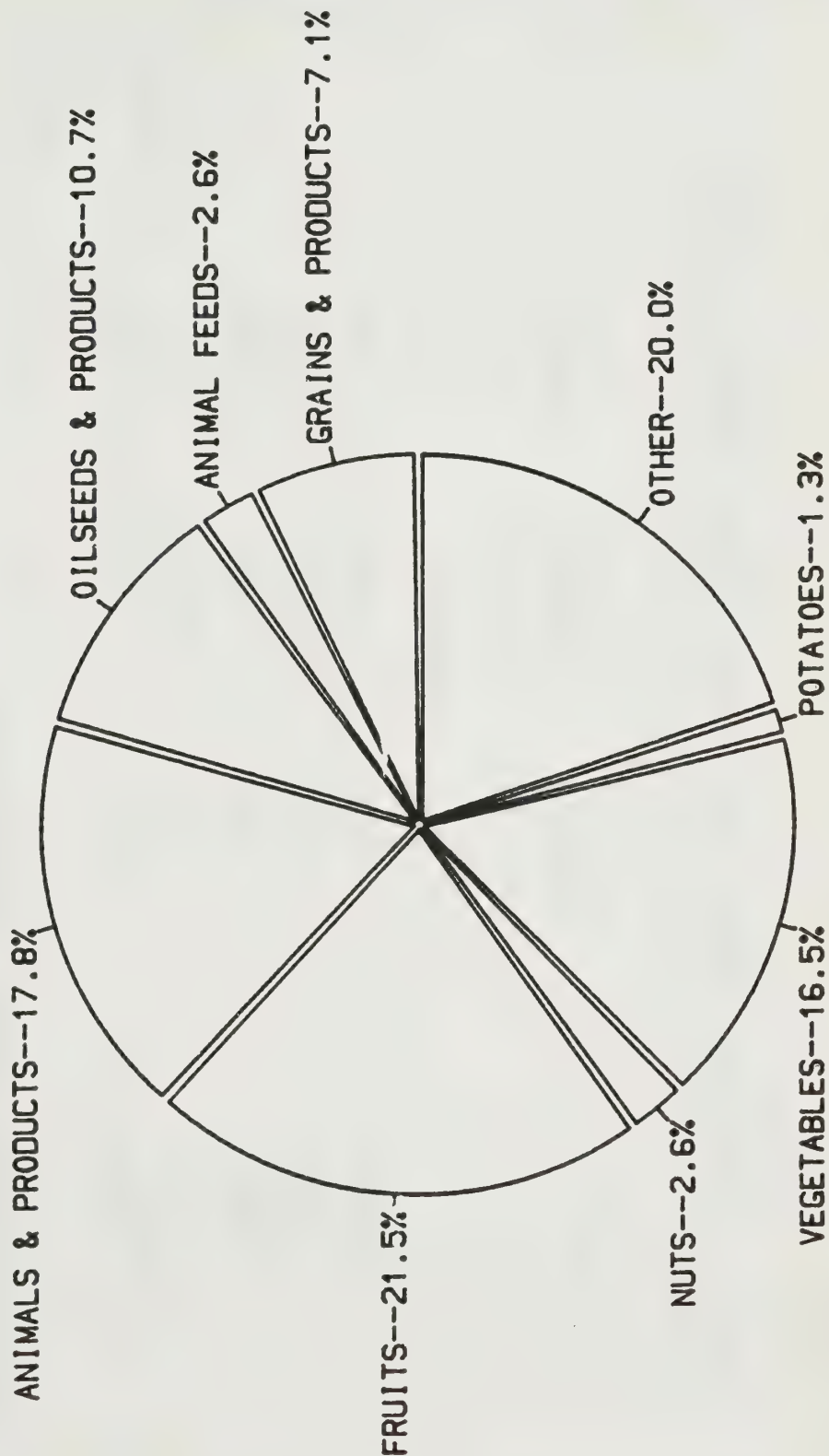


TABLE 3: CANADA/USA AGRICULTURAL TRADE BALANCE, 1979-1984 (Note)

Year	Canadian Exports to USA	Canadian Imports from USA	Trade Balance
	- \$million -		
1979	1,007	2,678	-1,671
1980	1,113	2,916	-1,803
1981	1,260	3,264	-2,004
1982	1,606	3,060	-1,382
1983	1,736	3,118	-1,382
1984	2,236	3,609	-1,378
1985	2,427	3,341	-1,004

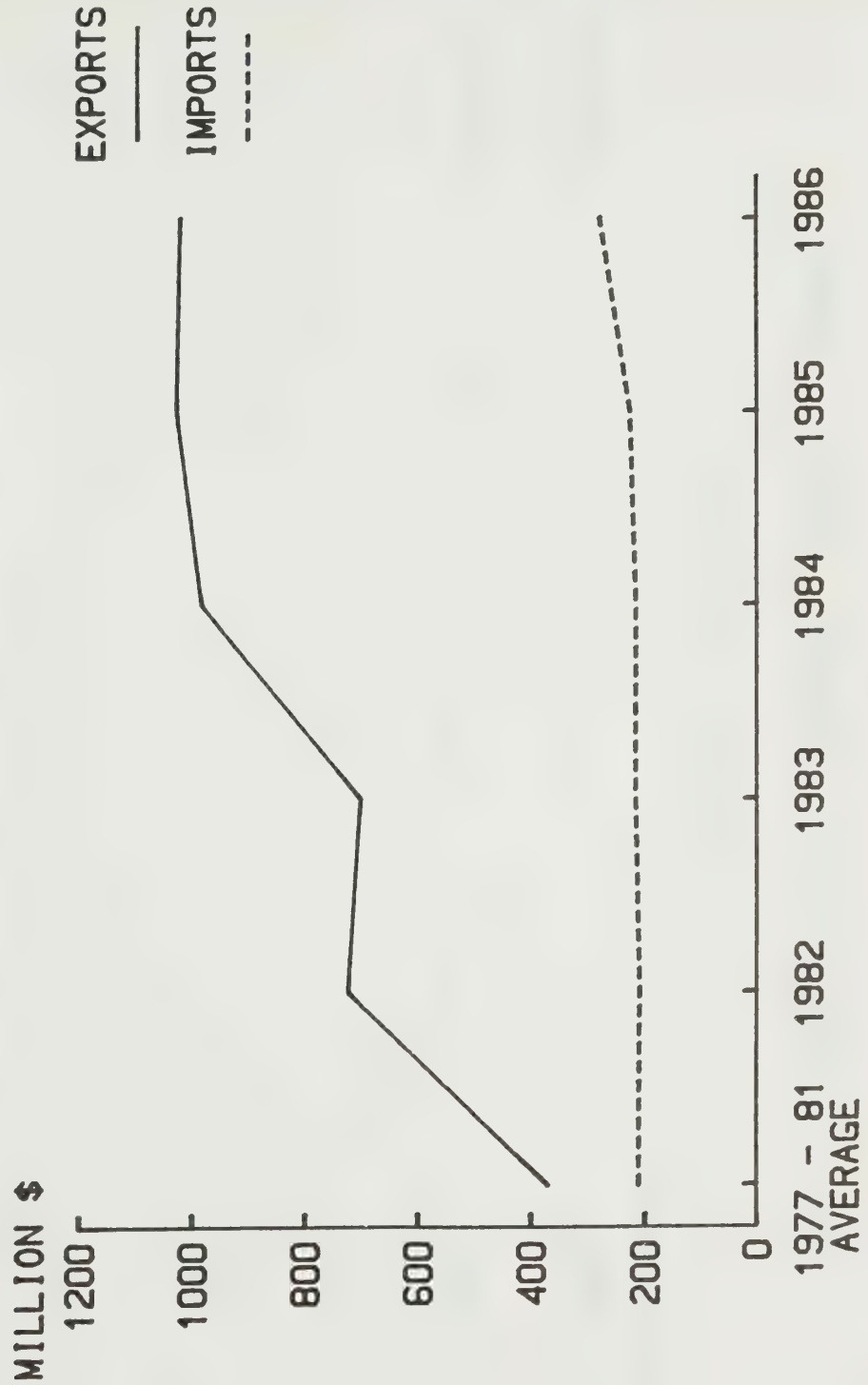
Source: Statistics Canada, Trade of Canada.

Note: These estimates of the balance of trade between the two countries are based on Statistics Canada data. U.S. trade figures show a smaller balance in the favour of the USA.



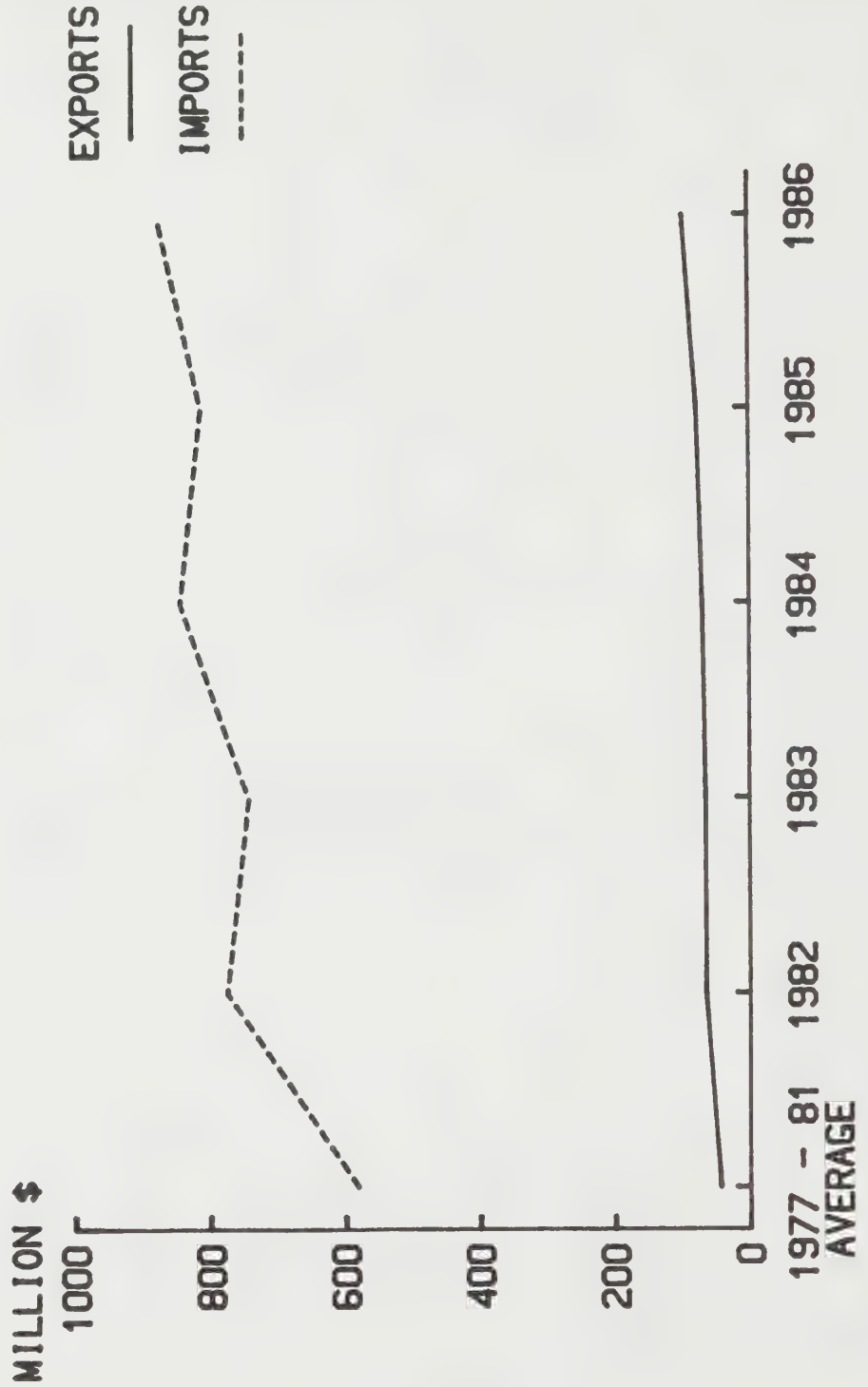
# CANADA/U.S. TRADE, 1977 - 1986

## LIVE ANIMALS AND RED MEAT



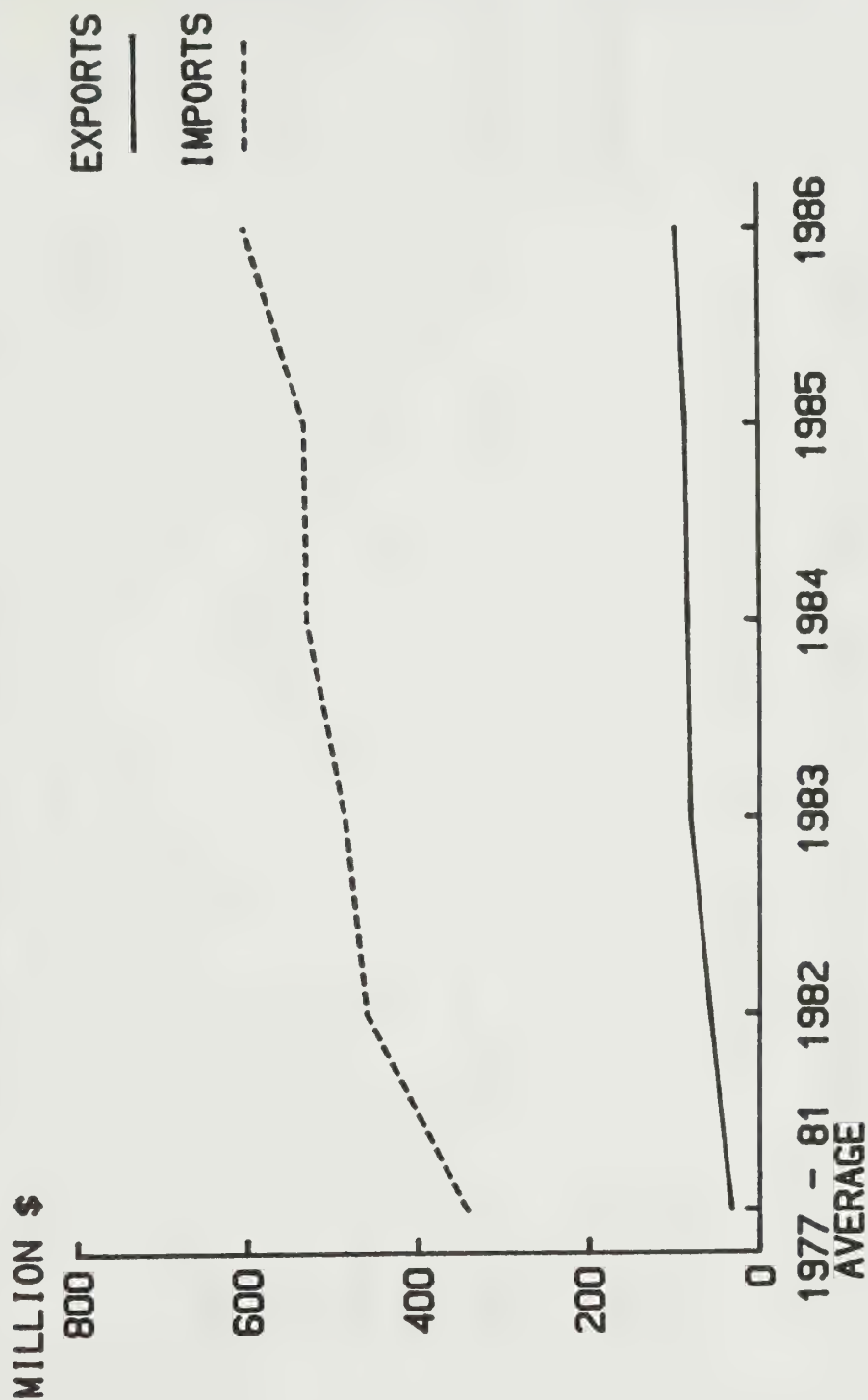
# CANADA/U.S. TRADE, 1977 - 1986

## FRUITS AND NUTS



# CANADA/U.S. TRADE, 1977 - 1986

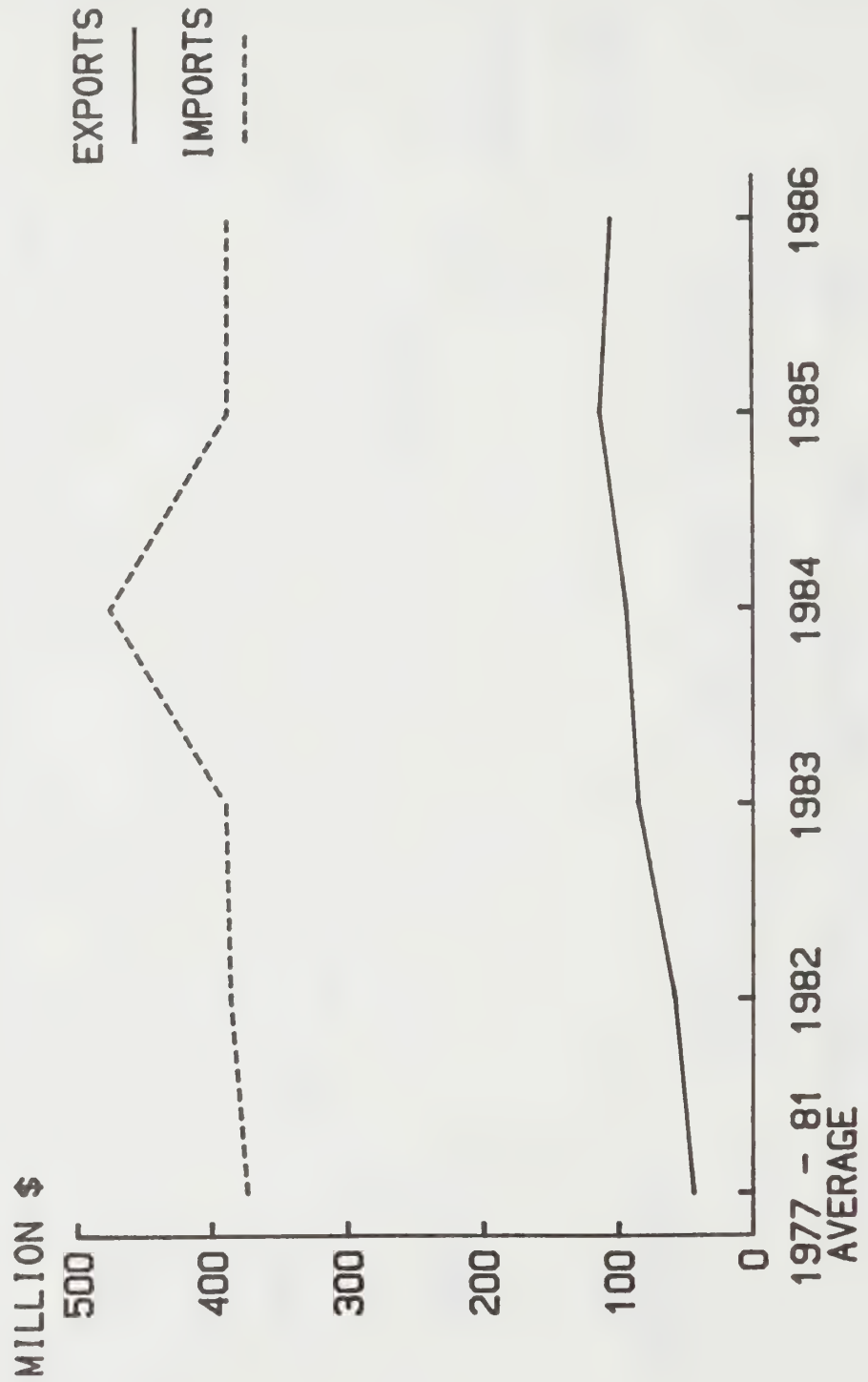
## VEGETABLES, EXCLUDING POTATOES





# CANADA/U.S. TRADE, 1977 - 1986

## OILSEEDS AND OILSEED PRODUCTS



# CANADA/U.S. TRADE, 1977 - 1986

## GRAINS AND GRAIN PRODUCTS

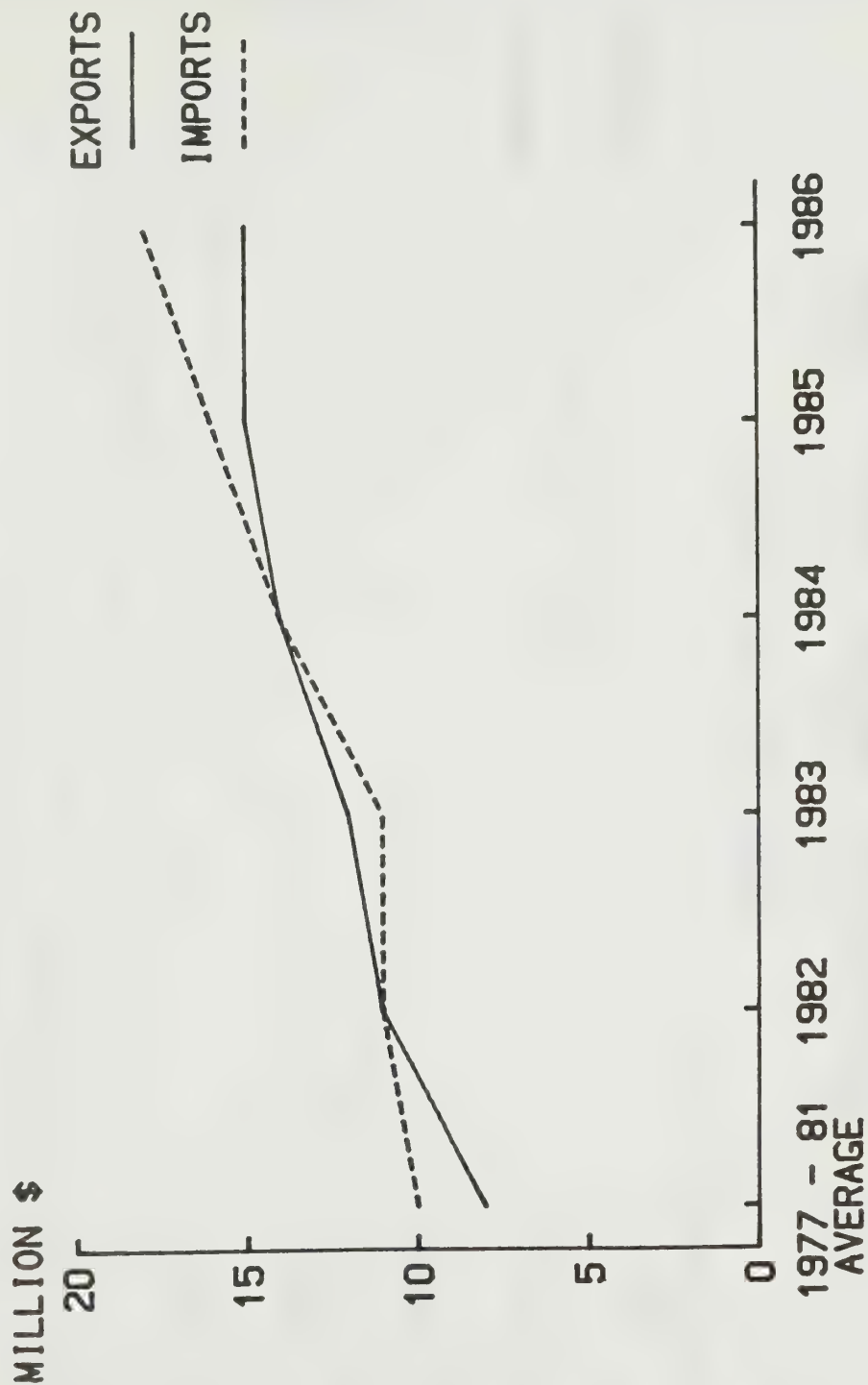


**CANADA/U.S. TRADE, 1977 - 1986****POTATOES AND PRODUCTS**



# CANADA/U.S. TRADE, 1977 - 1986

## DAIRY PRODUCTS



# CANADA/U.S. TRADE, 1977 - 1986

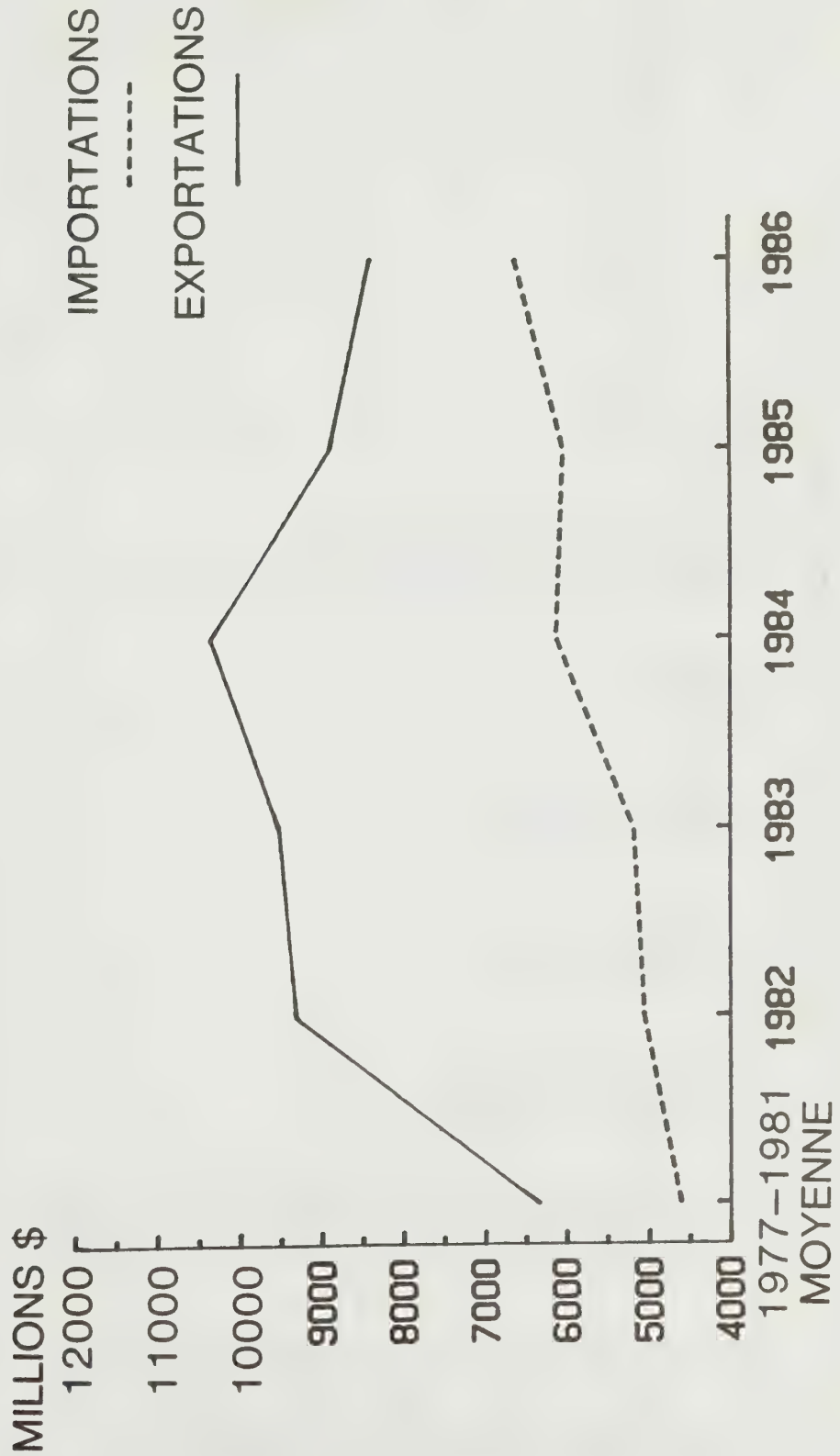
## POULTRY AND EGGS



## APPENDICE «FA-10A»

## CANADA/COMMERCE MONDIAL 1977 — 1986

## AGRICULTURE EN GÉNÉRAL

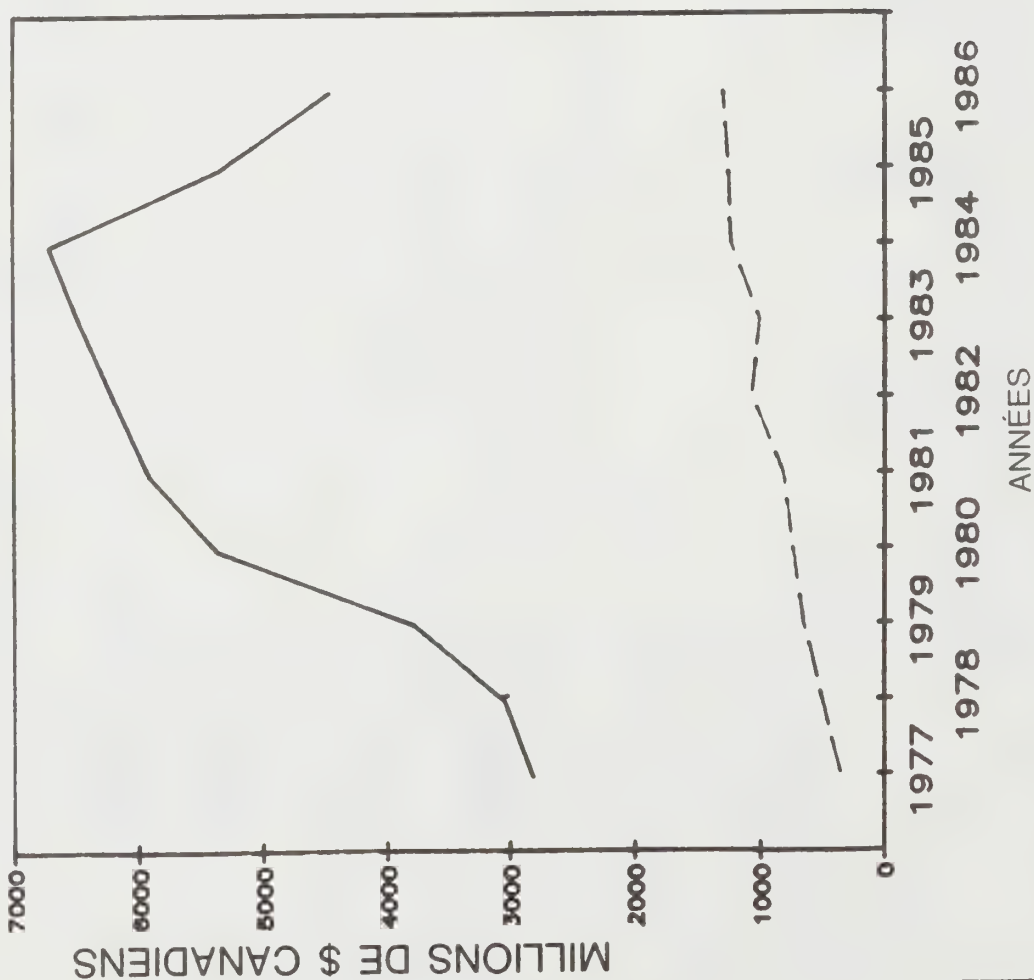




# EXPORTATIONS CANADIENNES DE CERTAINES DENRÉES 1977 — 1986 VALEUR

LÉGENDE

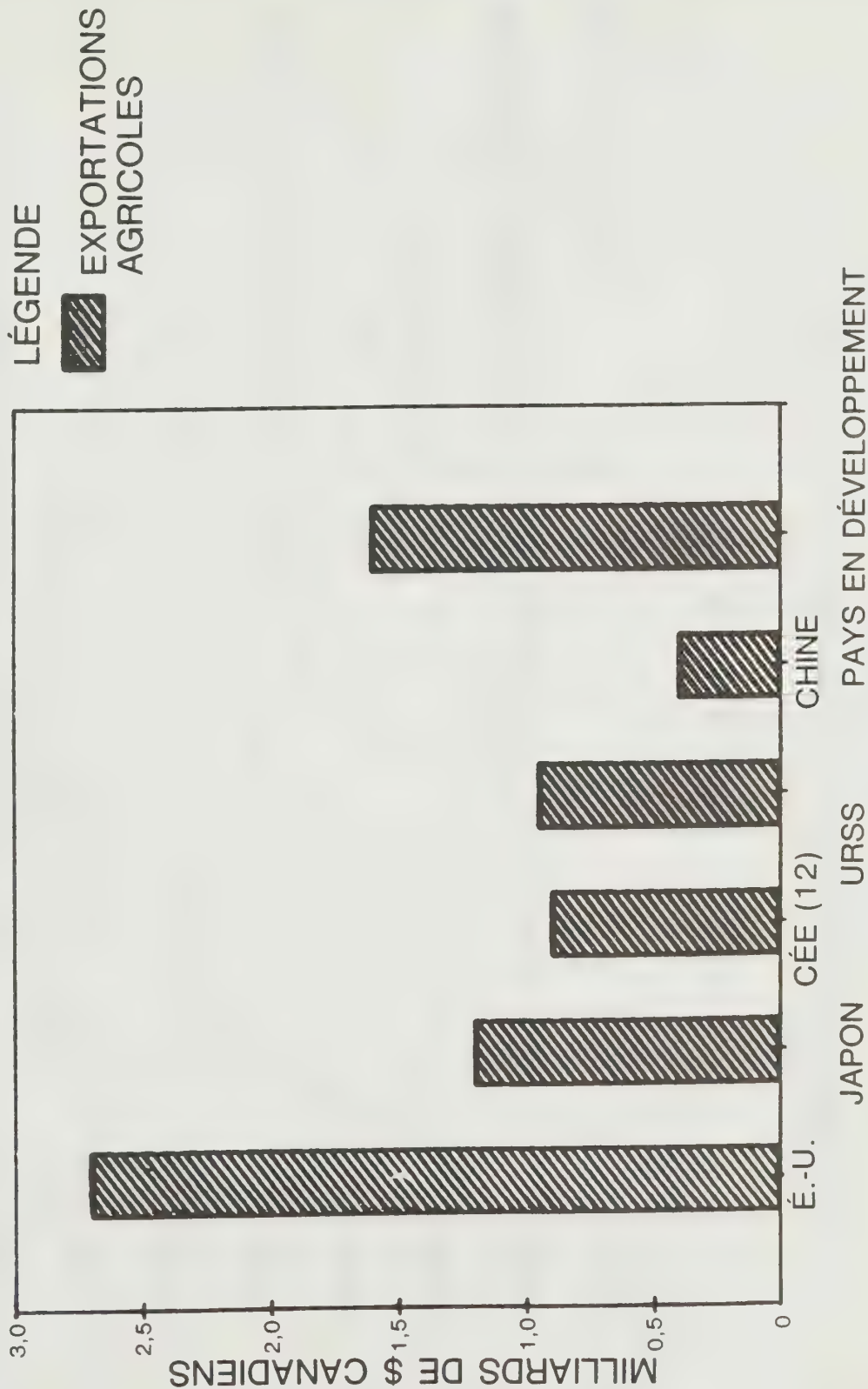
- CÉRÉALES ET OLÉAGINEUX
- - - BÉTAIL, VIANDES



Source: Statistique Canada

# EXPORTATIONS AGRICOLES CANADIENNES VERS LES PRINCIPAUX MARCHÉS

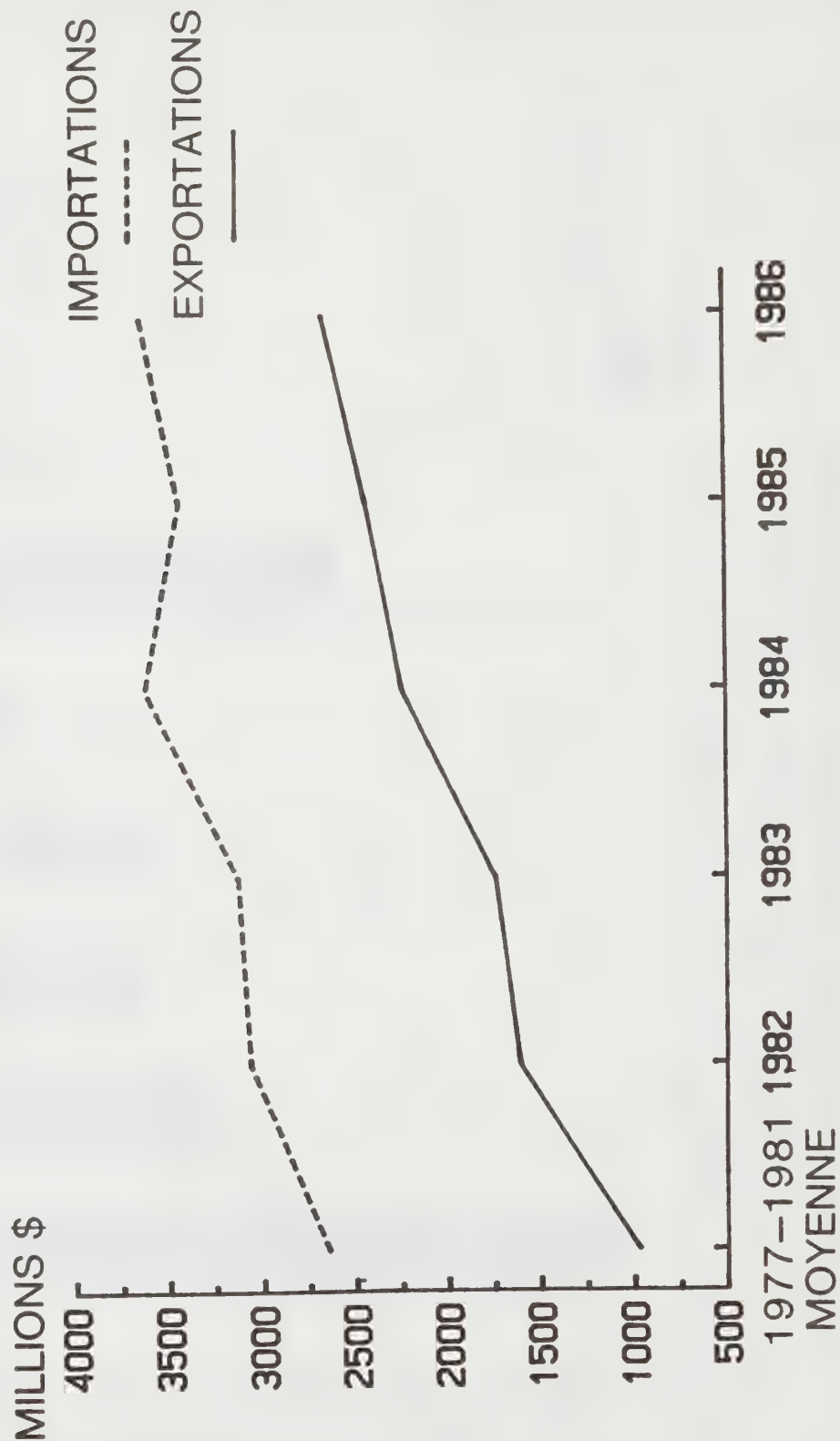
## 1986



Source: Statistique Canada

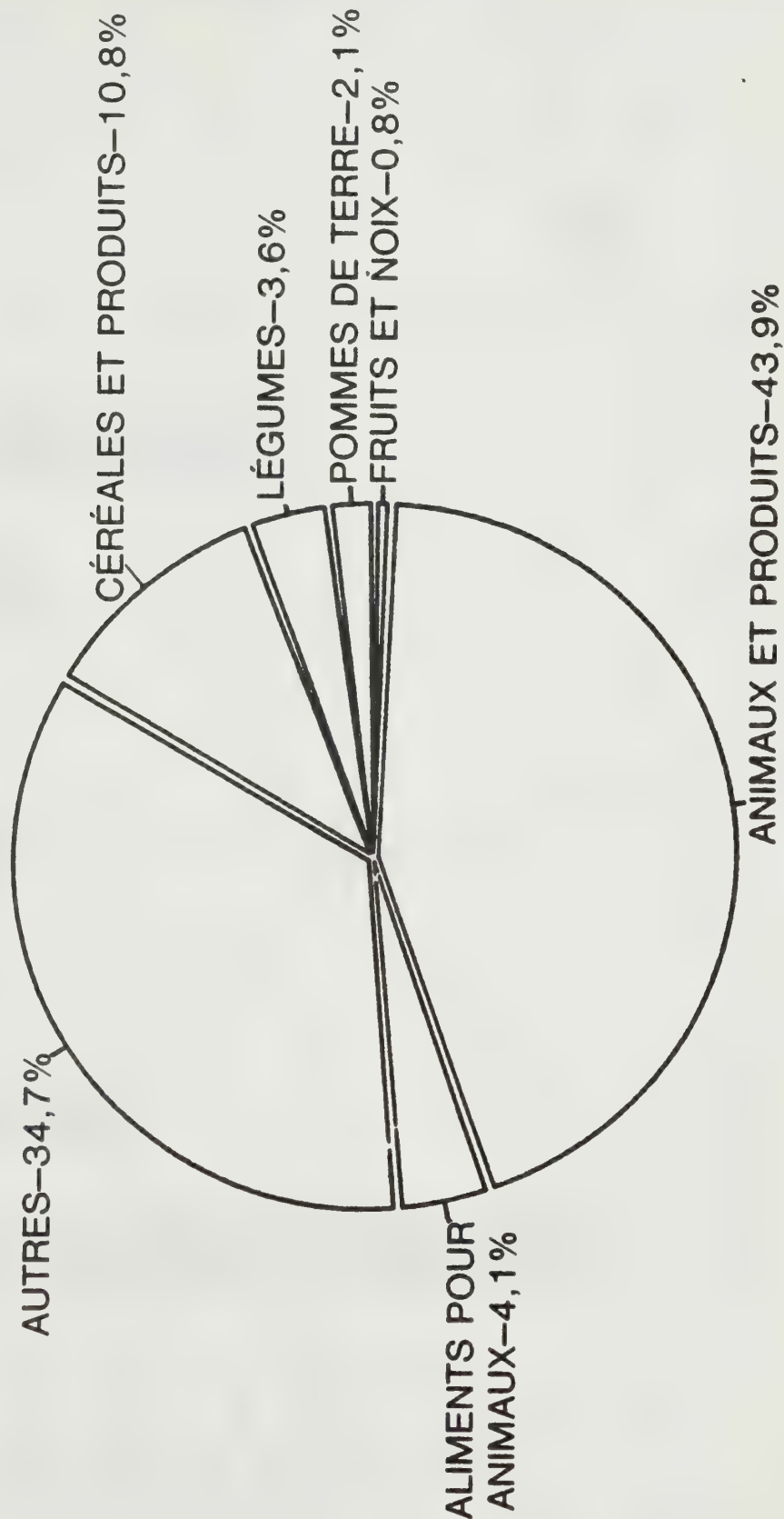
## COMMERCE CANADO-AMÉRICAIN 1977 — 1986

## AGRICULTURE EN GÉNÉRAL

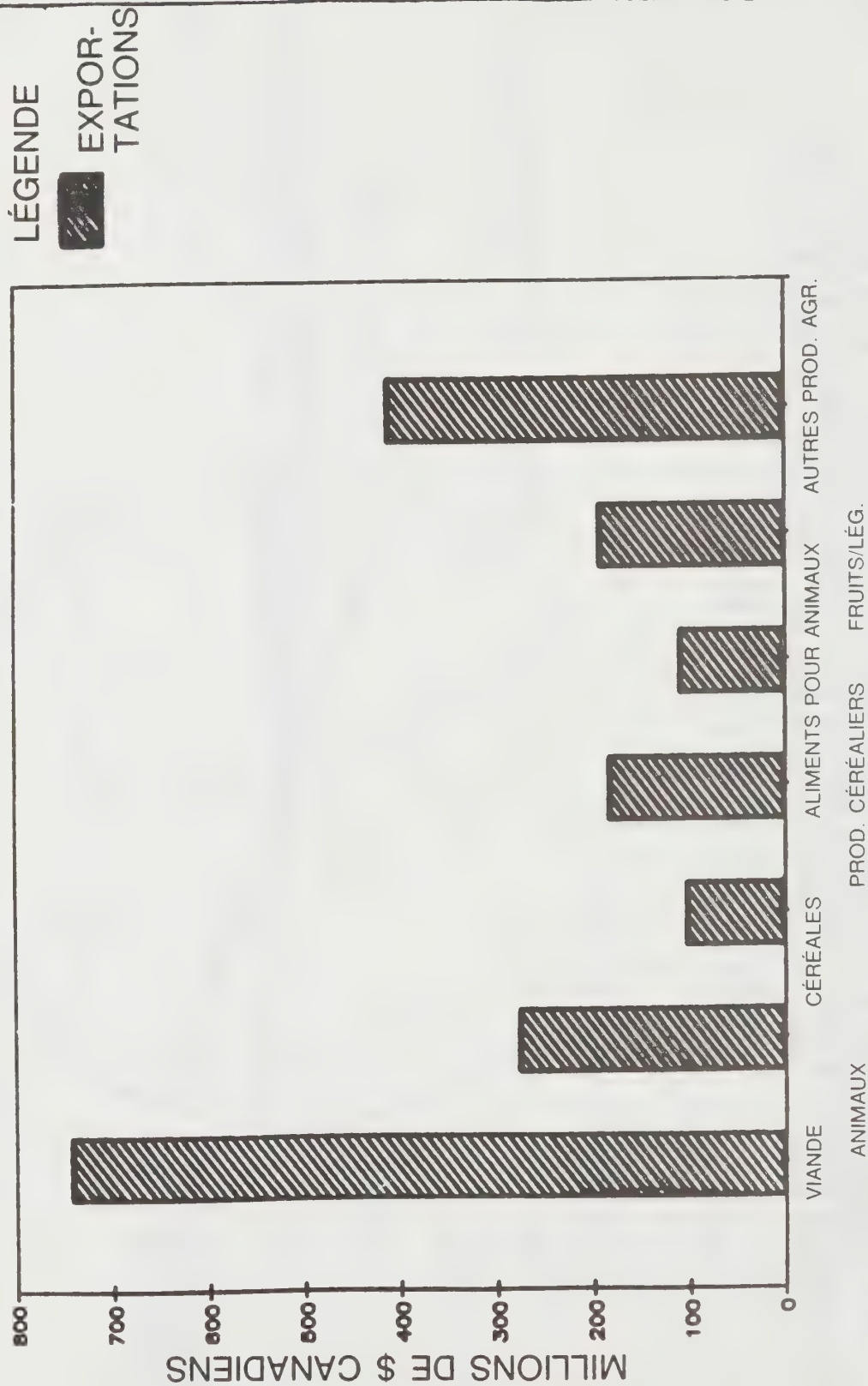




# EXPORTATIONS AGRICOLES 1986 À PARTIR DU CANADA À DESTINATION DES ÉTATS-UNIS



# EXPORTATIONS CANADIENNES DE CERTAINES DENRÉES À DESTINATION DES É.-U. — 1986 VALEUR



Source: Statistique Canada

# EXPORTATIONS AGRICOLES 1986 À PARTIR DES É.-U. À DESTINATION CANADA

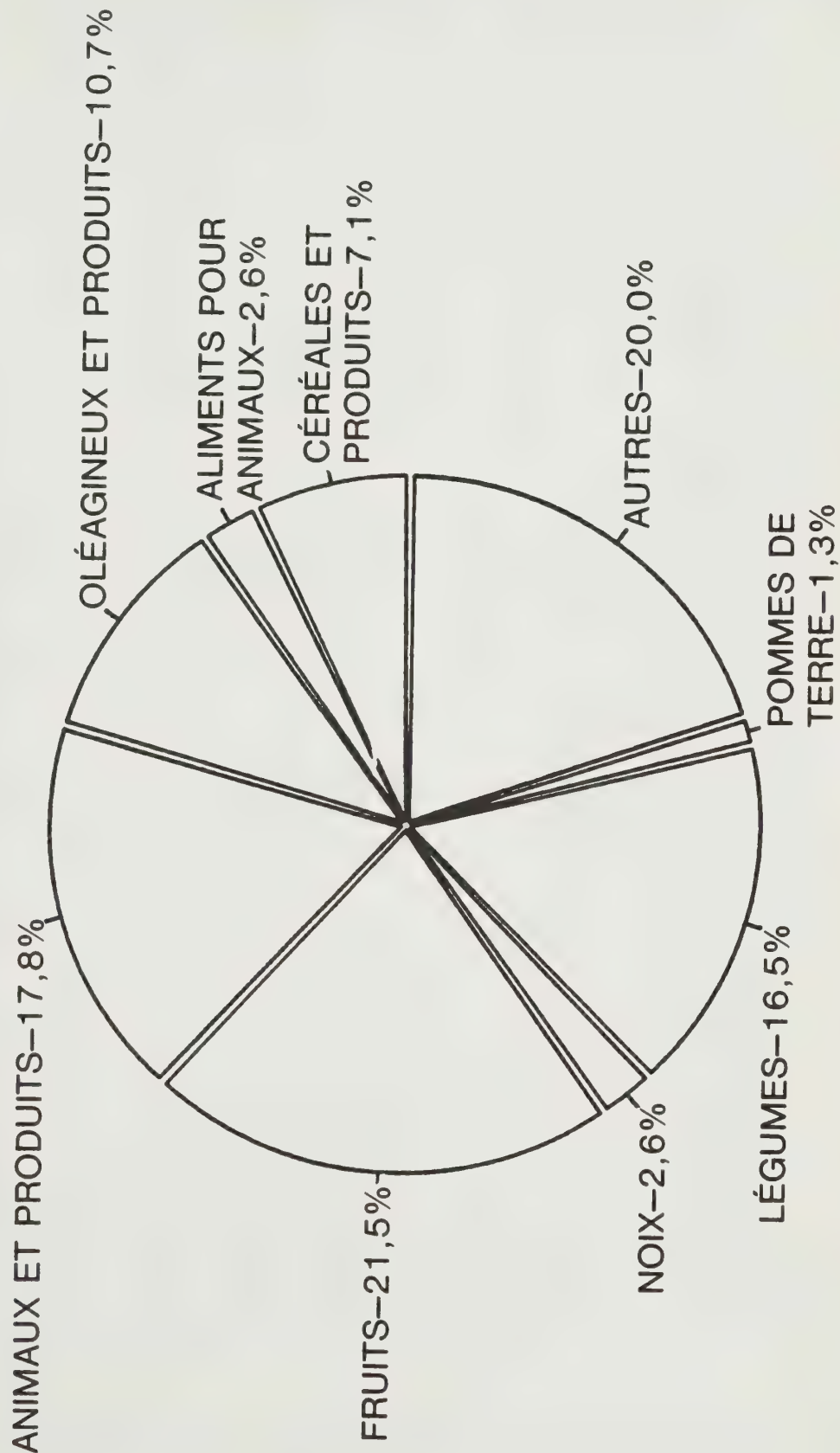




TABLEAU 3: BALANCE COMMERCIALE CANADO-AMÉRICAIN EN MATIÈRE  
D'AGRICULTURE, 1979-1984 (Nota)

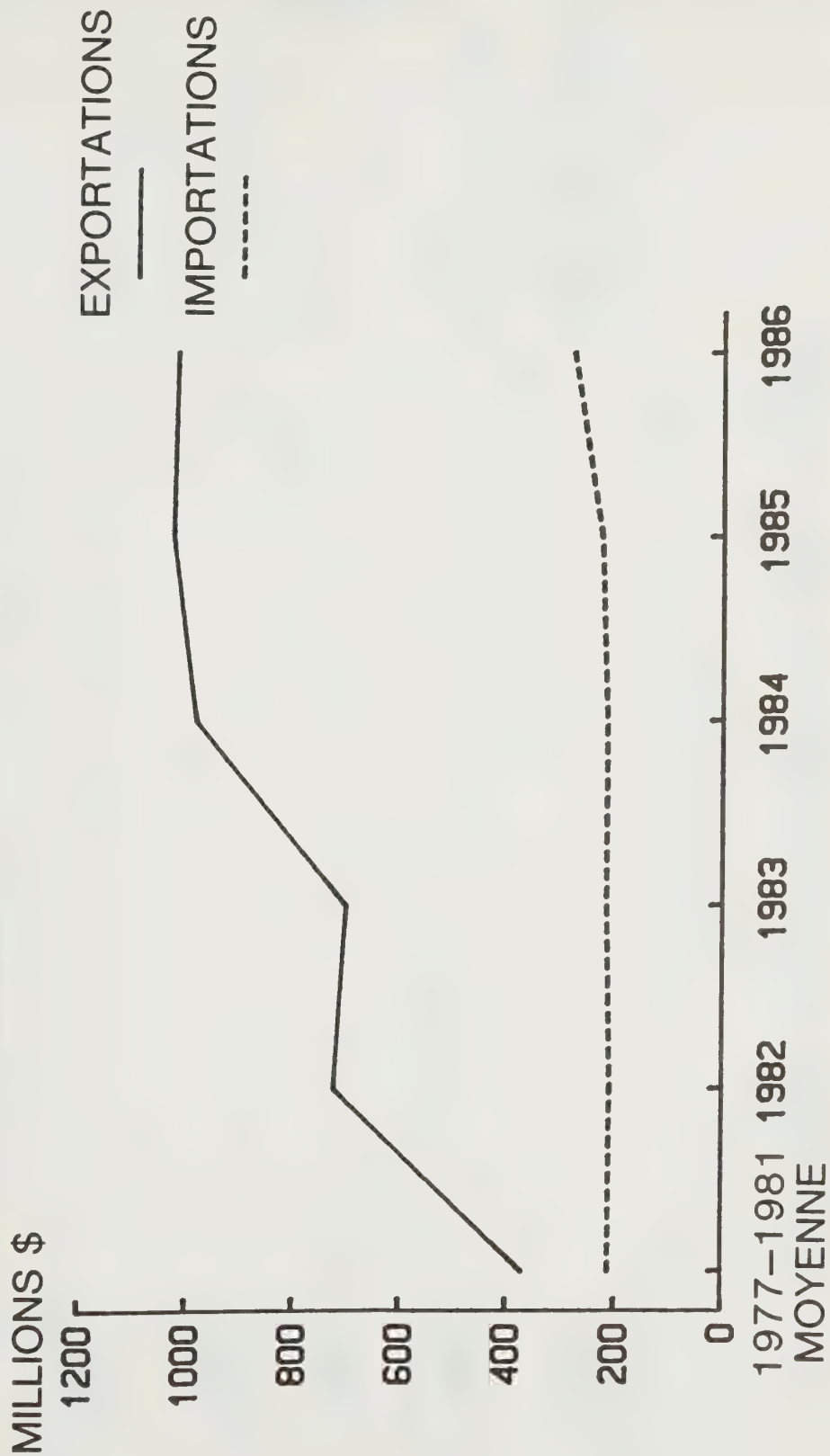
Année	Exportations canadiennes à destination des É.-U.	Importations canadiennes à partir des É.-U.	Balance commerciales
	— en millions \$ —		
1979	1007	2678	-1671
1980	1113	2916	-1803
1981	1260	3264	-2004
1982	1606	3060	-1382
1983	1736	3118	-1382
1984	2236	3609	-1378
1985	2427	3341	-1004

Source: Statistique Canada, Commerce du Canada.

Nota: Ces estimations de la balance commerciale entre les deux pays s'appuient sur les données de Statistique Canada.  
Les chiffres pour les États-Unis indiquent une balance moins importante pour les É.-U.

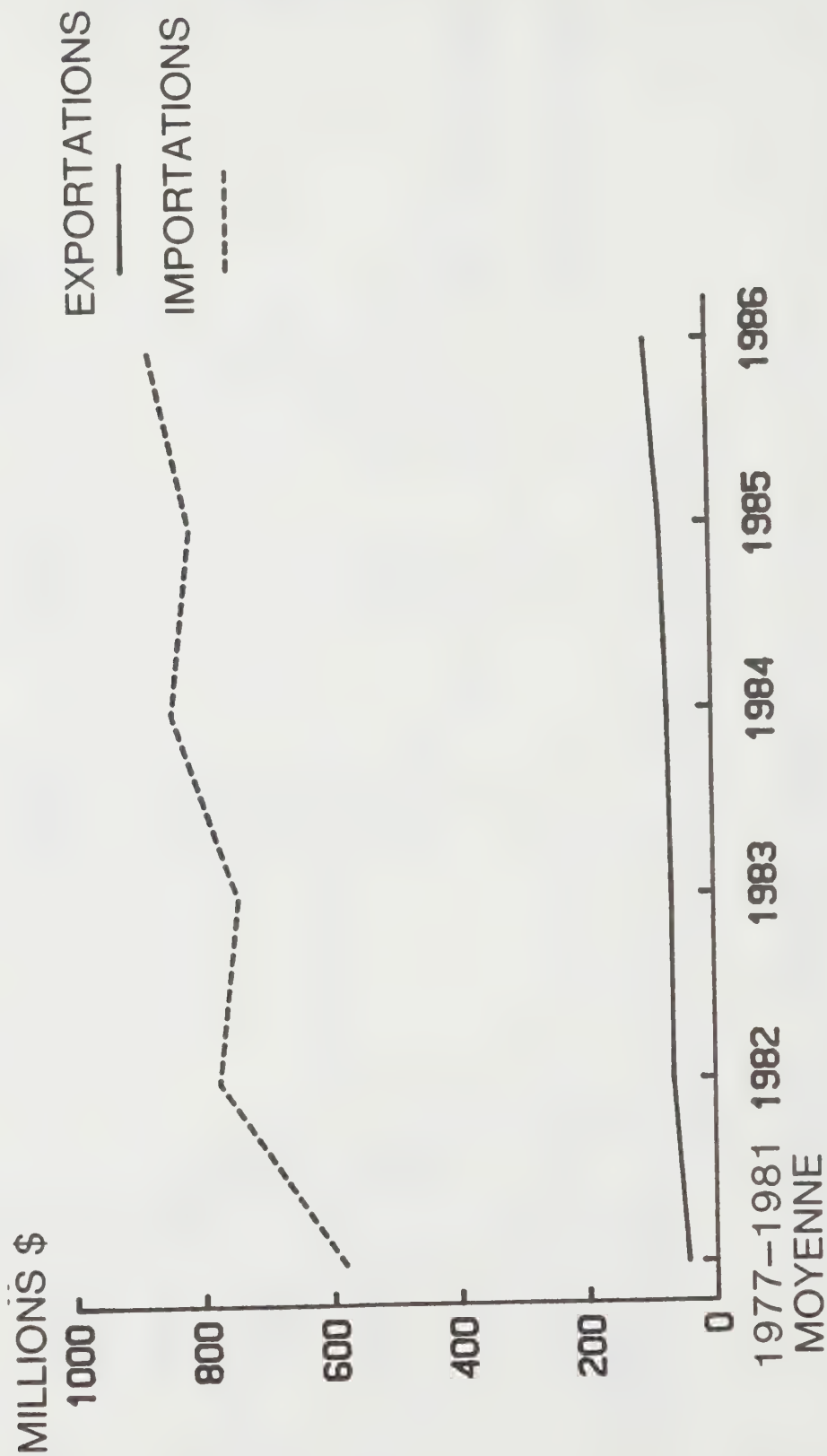
## COMMERCE CANADO-AMÉRICAIN 1977 — 1986

## ANIMAUX SUR PIED ET VIANDE ROUGE



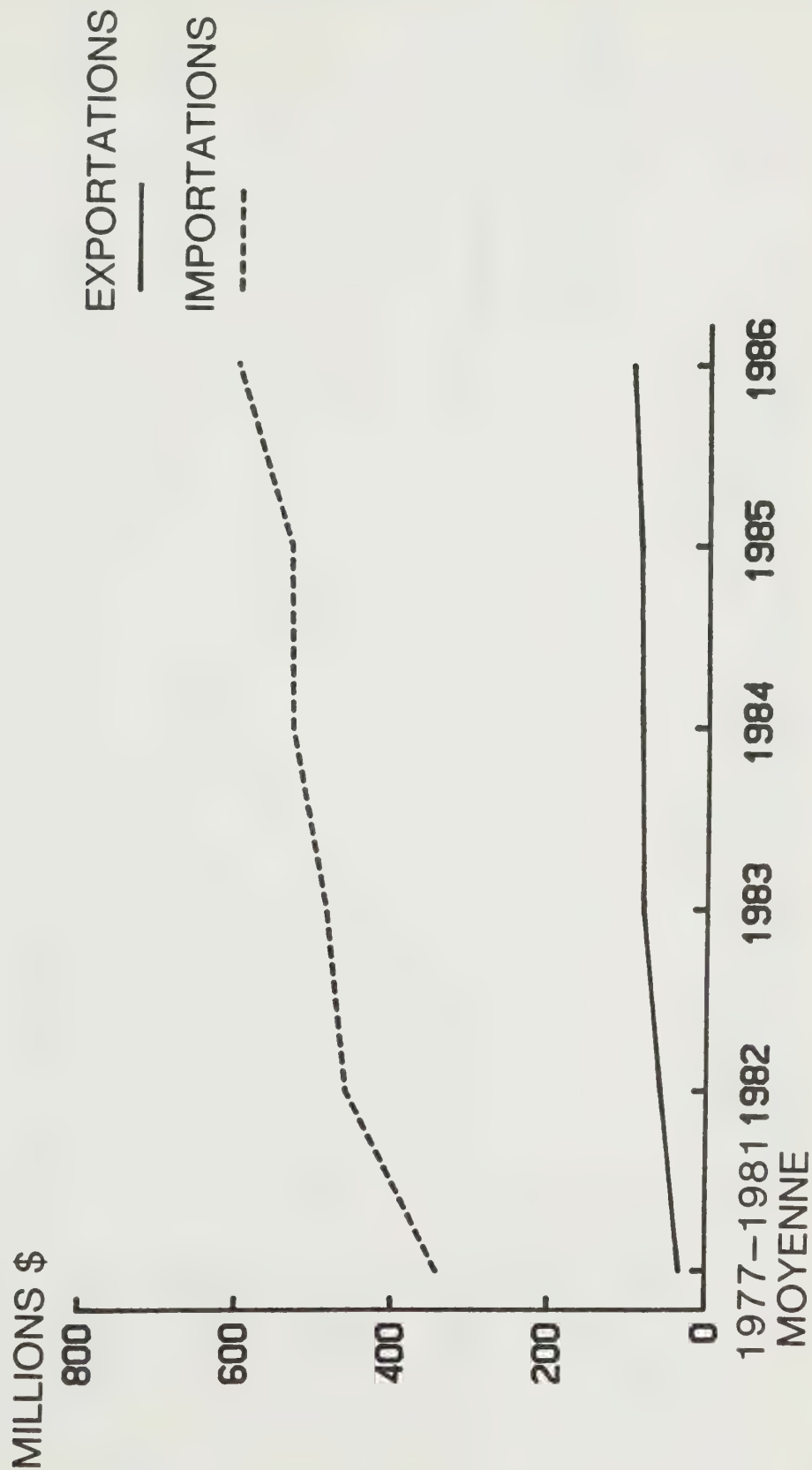
## COMMERCE CANADO-AMÉRICAIN 1977 — 1986

## FRUITS ET NOIX

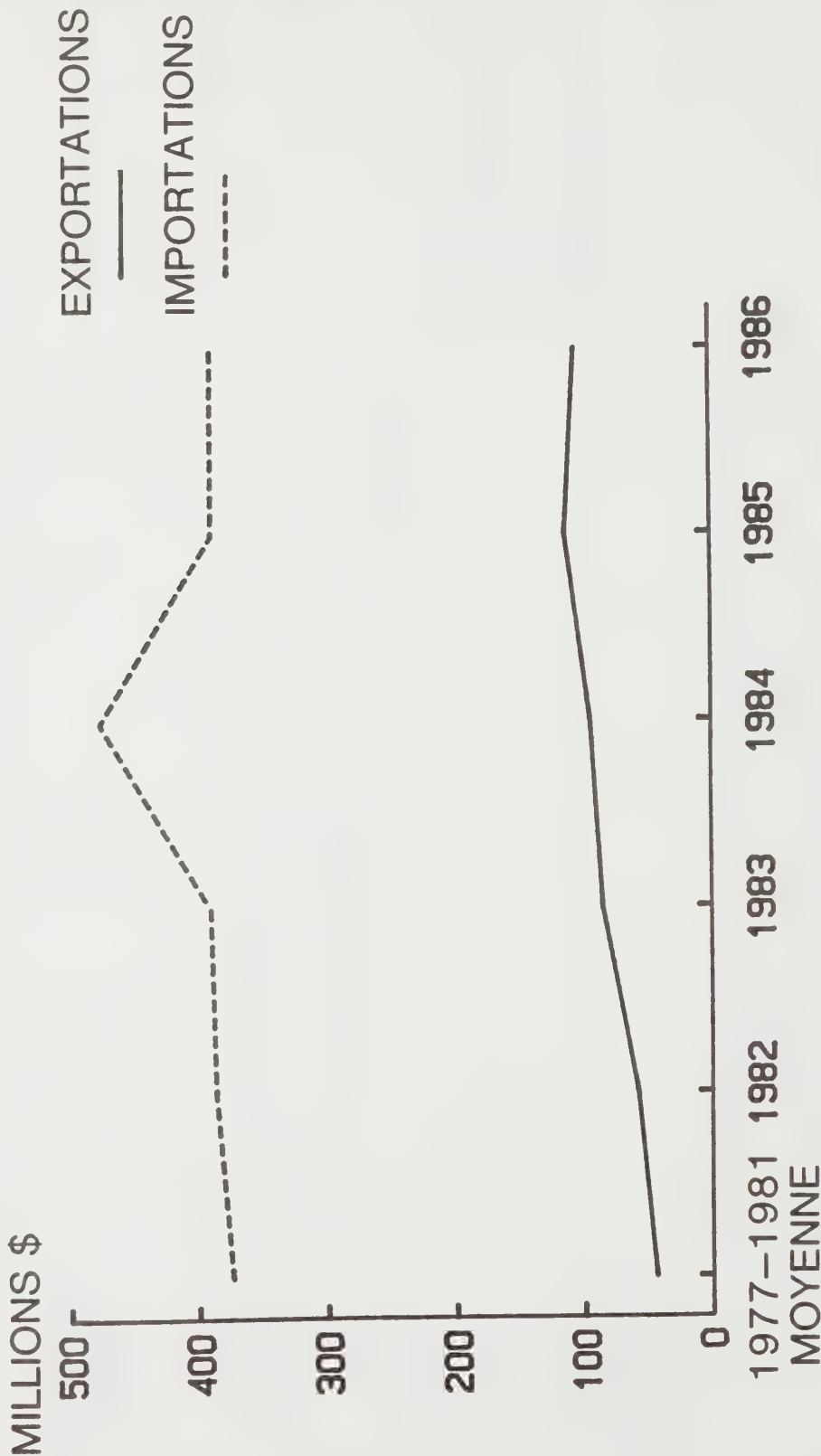




COMMERCE CANADO-AMÉRICAIN 1977 — 1986  
LÉGUMES, POMMES DE TERRES EN MOINS



# COMMERCE CANADO-AMÉRICAIN 1977 — 1986 OLÉAGINEUX ET PRODUITS DES OLÉAGINEUX

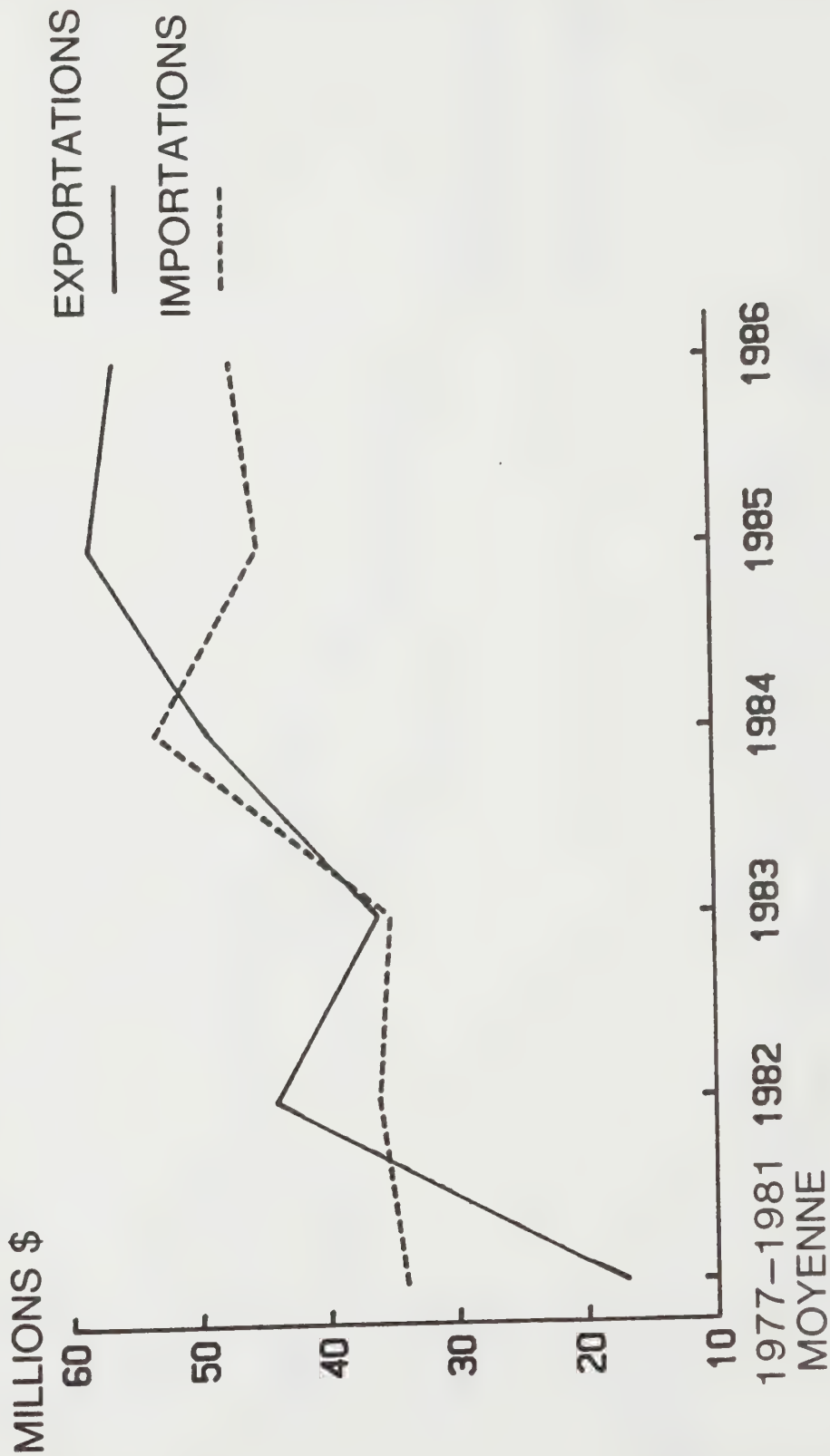


COMMERCE CANADO-AMÉRICAIN 1977 — 1986  
CÉRÉALES ET PRODUITS CÉRÉALIERS

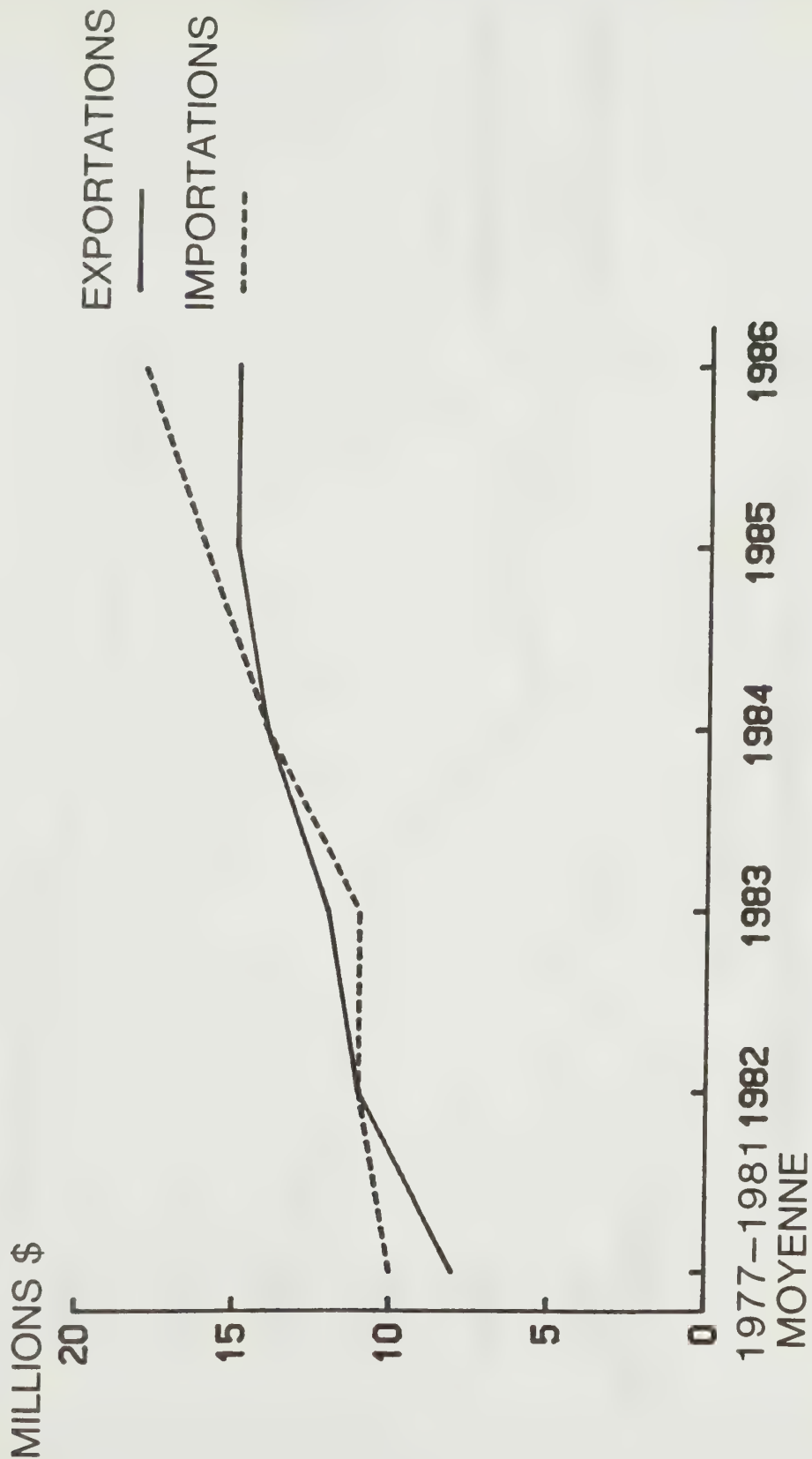




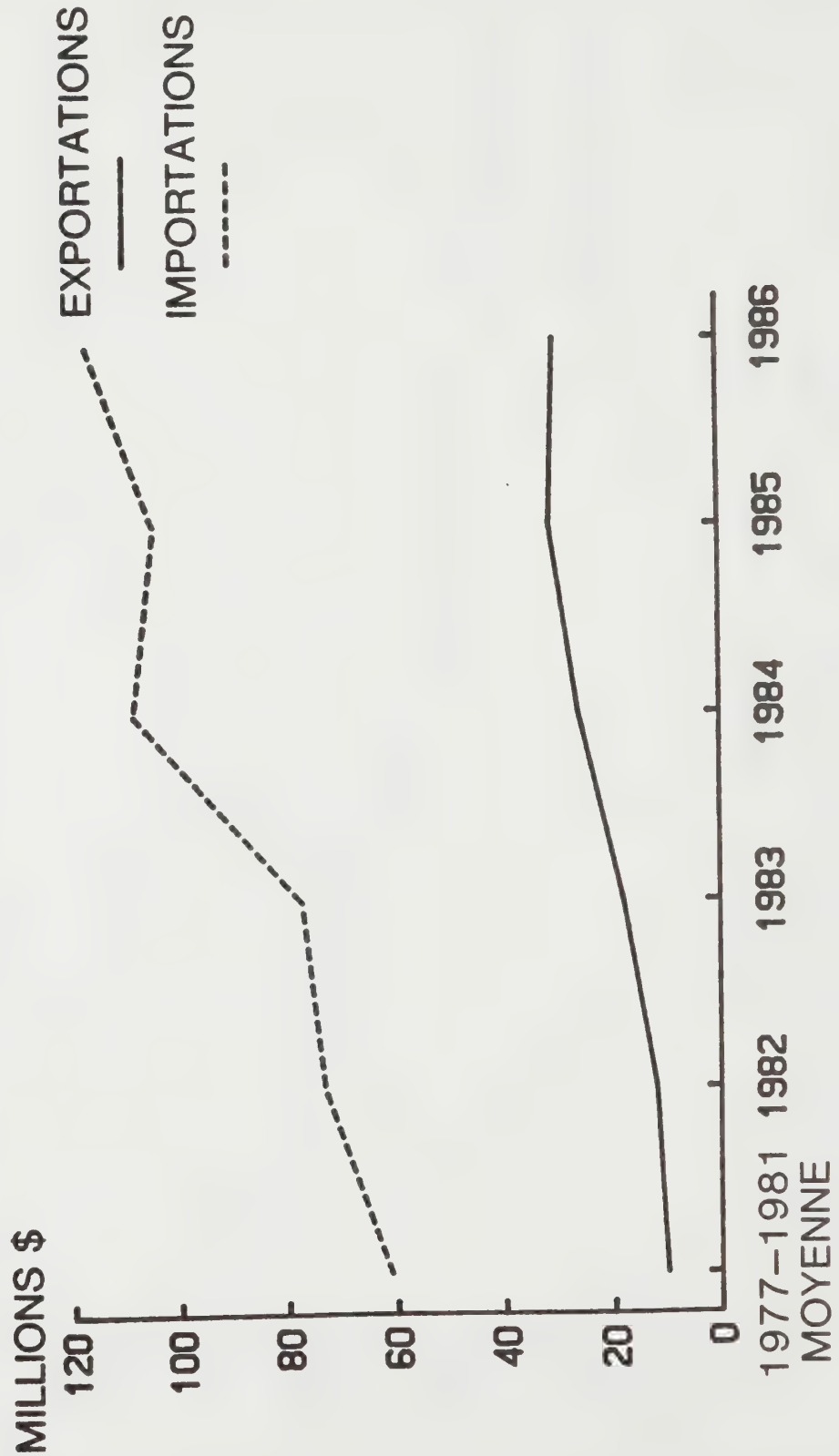
COMMERCE CANADO-AMÉRICAIN 1977 — 1986  
POMMES DE TERRE ET PRODUITS



COMMERCE CANADO-AMÉRICAIN 1977 — 1986  
PRODUITS LAITIERS



COMMERCE CANADO-AMÉRICAIN 1977 — 1986  
VOLAILLE ET OEUFS









*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Frank Stone, Senior Research Associate, International Economics Program, Institute for Research on Public Policy;

Mr. J. S. Lohoar, Assistant Director, International Trade Policy Division, Agriculture Canada.

M. Frank Stone, chercheur associé principal, Programme sur l'économie internationale, Institut de recherches politiques;

M. J. S. Lohoar, directeur adjoint, Division des politiques de commerce international, Agriculture Canada.



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

# Affaires étrangères

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, December 15, 1987

Le mardi 15 décembre 1987

**Issue No. 11**

**Fascicule n° 11**

**Fourth Proceedings on:**

**Quatrième fascicule concernant:**

The examination of a Free Trade Agreement  
between Canada and the United States

---

L'étude des éléments d'un accord de libre-échange  
entre le Canada et les États-Unis

---

**APPEARING:**

**COMPARAÎT:**

The Honourable Pat Carney, P.C., M.P.,  
Minister for International Trade

---

L'honorable Pat Carney, c.p., député,  
ministre du Commerce extérieur

---

**WITNESS:**

**TÉMOIN:**

(See back cover)

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	*Murray (or Doody)
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	Stollery
*MacEachen (or Frith)	van Roggen

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	*Murray (ou Doody)
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc ( <i>Beauséjour</i> )	Stollery
*MacEachen (ou Frith)	van Roggen

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by  
the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign  
Affairs be authorized to examine and report upon ele-  
ments of a Free Trade Agreement between Canada and  
the United States, tabled in the Senate on October 6,  
1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subse-  
quently agreed to; and

That the Committee present its report no later than  
March 29, 1988.

After debate and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre  
1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par  
l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étran-  
gères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de  
libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés  
au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n°  
332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la  
suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29  
mars 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 15, 1987  
(40)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:08 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bazin, Bosa, De Bané, Grafstein, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Roblin, Stollery and van Roggen. (10)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Doyle, Olson and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (3)

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn; Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Pat Carney, P.C., M.P., Minister for International Trade.

*Witness:*

Mr. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief Negotiator, Trade Negotiations Office.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

The Minister and Mr. Ritchie each made a statement and answered questions.

At 6:43 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 15 DÉCEMBRE 1987  
(40)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 08 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bazin, Bosa, De Bané, Grafstein, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Roblin, Stollery et van Roggen. (10)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Olson et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (3)

*Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M. Peter Dobell, directeur et M<sup>me</sup> Carol Seaborn. M. Michel Dupuy, adjoint au leader de l'opposition au Sénat.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable Pat Carney, c.p., député, ministre du Commerce extérieur.

*Témoin:*

M. Gordon Ritchie, ambassadeur et sous-négociateur en chef, Bureau des négociations commerciales.

Le Comité reprend l'étude des éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987, ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite.

La ministre et M. Ritchie font à tour de rôle une déclaration et répondent aux questions.

À 18 h 43 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 15, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to consider the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

**Senator George van Roggen** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, as the notice of today's meeting stated, we are to have before us this afternoon the Minister for International Trade, the Honourable Pat Carney, and Mr. Ritchie, the Ambassador and Deputy Chief Negotiator, Trade Negotiations Office.

The negotiations with the minister have been somewhat difficult because, with the final text coming out as it did last Friday, she is understandably under enormous time pressures at the moment. The negotiations went on right up until yesterday, so there wasn't time to advise you of the last detail which is that we have Ambassador Ritchie with us now until 5 o'clock. The minister will be coming at 5 o'clock. She has another appointment at 6 o'clock, so she must leave our meeting at that time. Ambassador Ritchie can stay until 6.30, and because of the Christmas pressure and being sufficiently psychic to imagine the snowstorm that is outside, I took it upon myself to arrange that we would not meet tonight, as is our normal practice. We will go through to 6.30 o'clock and then adjourn until after the Christmas break.

I do not need to introduce to you once again Ambassador Ritchie, Canada's Deputy Chief Negotiator, who has given evidence before the committee twice before. On those occasions, among many other things, he mentioned that the drafting sessions since October 3 basically were concerned only with drafting problems. They were not renegotiating the agreement, but the eventual result was that some major renegotiations did take place and we will be interested to hear from him about those.

I might only say as an aside that in the *Ottawa Citizen* today, Mr. Ritchie was referred to not in the news section on free trade but in the section on chess. So if he is a good enough chess expert to be quoted in the *Citizen's* column on chess, I can only suggest that the government was very wise in choosing someone so skilled in such a difficult game to negotiate such a difficult agreement.

**Senator Bosa:** Did you use Karpov's strategy?

**Senator Macquarrie:** I didn't know that they played chess regularly in the Third World.

**The Chairman:** I suppose it might be said that Ambassador Reisman was the poker player and Ambassador Ritchie the chess player. However, with that, I am going to ask Ambassador Ritchie to make a short opening statement relevant to the final text of the agreement, particularly the final changes, leaving ample time for questions by members of the committee before the minister comes. Ambassador Ritchie.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 15 décembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

**Le sénateur George van Roggen** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, comme l'avis de convocation de la séance d'aujourd'hui le signalait, nous accueillons cet après-midi la ministre du Commerce international, l'honorable Pat Carney, et M. Ritchie, ambassadeur et sous-négociateur en chef du Bureau des négociations commerciales.

Les discussions avec la ministre ont été quelque peu laborieuses puisqu'elle a naturellement un horaire très chargé, le texte définitif ayant été publié vendredi dernier. Nous ne sommes arrivés à une entente avec elle qu'hier et n'avons donc pas eu le temps de vous aviser que l'ambassadeur Ritchie serait avec nous jusqu'à 17 heures, heure à laquelle la ministre se joindra à nous. Elle a un autre rendez-vous à 18 heures et devra donc nous quitter à ce moment-là. L'ambassadeur Ritchie peut rester avec nous jusqu'à 18 h 30. Étant donné la pression du temps des Fêtes et la tempête de neige qui frappe, je puis le deviner à l'extérieur, je me suis chargé de prendre les dispositions nécessaires pour que nous ne tenions pas de séance ce soir, comme nous le faisons habituellement. Nous allons poursuivre notre séance jusqu'à 18 h 30 et suspendre ensuite nos travaux pour la période des Fêtes.

Je n'ai pas besoin de vous présenter de nouveau l'ambassadeur Ritchie, notre sous-négociateur en chef, qui a déjà témoigné deux fois devant le Comité. Il a mentionné en outre à ces occasions que les séances tenues depuis le 3 octobre avaient uniquement porté sur des problèmes de formulation. Il n'était pas question de procéder à des renégociations, mais d'importantes négociations ont éventuellement eu lieu. Nous sommes très intéressés à entendre ses commentaires à ce sujet.

Je voudrais également dire, dans un autre ordre d'idée, qu'on parlait de M. Ritchie dans le *Citizen* d'Ottawa aujourd'hui, non pas dans la section des nouvelles sur le libre-échange, mais dans la section des échecs. S'il est un assez bon joueur d'échecs pour être cité dans le *Citizen*, le gouvernement a sans aucun doute fait preuve d'une grande sagesse en choisissant quelqu'un qui maîtrise un jeu si complexe pour négocier un accord sur une question aussi complexe.

**Le sénateur Bosa:** Avez-vous utilisé la stratégie de Karpov?

**Le sénateur Macquarrie:** Je ne savais pas qu'on jouait régulièrement aux échecs dans le Tiers monde.

**Le président:** On pourrait probablement dire que l'ambassadeur Reisman était le joueur de poker et l'ambassadeur Ritchie le joueur d'échecs. Ceci dit, je vais demander à l'ambassadeur Ritchie de faire une brève déclaration préliminaire portant sur le texte final de l'Accord, plus particulièrement sur les derniers changements qui y ont été apportés. Les membres du Comité auront ensuite amplement le temps de lui poser des

[Text]

**Mr. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief Negotiator, Trade Negotiations Office:** Thank you, Mr. Chairman. On the previous occasions I went through in some detail with senators the substance of the agreement. On my last appearance I indicated, having just come from an all-day session with Ambassador Murphy and his team at Meech Lake, that there were a number of issues on which the Americans were pressing. I indicated at that time that those issues included transportation and the automotive sector. Perhaps, as you suggested, sir, what I might do is focus in now on the modifications that will be of interest to this committee in the final text of the agreement as opposed to the earlier October 4 package.

Overwhelmingly it is the case that the textual material, both in the agreement itself and in the 1,200 pages of annexes, simply represents clarification or elaboration on what was in the October 4 agreement, but there are certain points of significant difference which I would bring now to your attention.

The first, and perhaps most obvious one, has to do with the transportation services sector. The October 4 agreement provided for a set of rules governing future regulation in the services sector, excluding certain services such as basic telecommunications. It indicated that with respect to transportation there would be an annex which would clarify the application of the agreement to those sectors.

In the event the clarification has been to clarify transportation right out of the agreement, the Americans, as is well known, came under very heavy pressure from the maritime shipping lobby in the United States to the point where they were threatening, with some prospect of success, the continuation of the negotiating authority enjoyed by the administration.

**The Chairman:** You mean to the extent that Congress might withdraw that?

**Mr. Ritchie:** Yes, sir, the withdrawal of the fast track authority. That, clearly, was unacceptable to us. What they proposed to us was that the annex, by way of clarification or under the guise of clarification, would effectively exempt the maritime transport sector from the provisions not only of the services chapter but of the investment chapter of the agreement. That also, clearly, was unacceptable to us. It was unacceptable for these two reasons. The first reason is that it would have had the effect not only of enshrining the existing extremely restrictive regime in the United States—

**The Chairman:** Known as the Jones Act.

**Mr. Ritchie:** Known as the Jones Act—but, indeed, it would have gone beyond that and preserved American flexibility to be even more restrictive in the future, if that is conceivable.

The second reason, to be perfectly candid with honourable senators, is that our maritime lobby also was very concerned. They were concerned that any annex of that sort, any provi-

[Traduction]

questions avant l'arrivée de la Ministre. La parole est à vous, ambassadeur Ritchie.

**M. Gordon Ritchie, ambassadeur et sous-négociateur en chef, Bureau des négociations commerciales:** Je vous remercie, monsieur le président. Lors de mes comparutions précédentes, j'ai examiné en détail, avec les sénateurs, l'essentiel de l'Accord. La dernière fois que j'ai comparu devant vous, je revenais juste d'une réunion d'une journée avec l'ambassadeur Murphy et ses collègues au lac Meech et j'ai indiqué que les Américains faisaient des pressions sur un certain nombre de points. J'avais alors signalé qu'il s'agissait notamment des secteurs du transport et de l'automobile. Peut-être pourrais-je maintenant, comme vous l'avez proposé, monsieur le président, mettre l'accent sur les modifications apportées depuis le 4 octobre qui figureront dans le texte final de l'Accord et qui présentent un intérêt pour ce Comité.

Dans la grande majorité des cas, le texte de l'accord lui-même et des 1 200 pages des annexes ne constitue que des clarifications ou des précisions à l'Accord du 4 octobre. Certains points se démarquent cependant considérablement et ce sont ceux que je voudrais maintenant porter à votre attention.

Le premier, et peut-être le plus évident, a trait aux services de transport. L'accord du 4 octobre prévoyait un ensemble de dispositions régissant l'adoption de règlements dans le secteur des services, excluant certains services comme ceux des télécommunications de base, et indiquait que figureraient en annexe les détails de l'application de l'entente au secteur des transports.

En fait, le secteur des transports s'est vu complètement exclu de l'accord. Les Américains, c'est bien connu, ont subi de très fortes pressions des lobbyistes du secteur du transport maritime aux États-Unis qui auraient même pu réussir à miner le pouvoir de négociations dont jouissait le gouvernement.

**Le président:** Vous voulez dire dans la mesure où le Congrès aurait retiré ce pouvoir?

**M. Ritchie:** Oui, monsieur le président, la suppression de la procédure accélérée. C'était clairement inacceptable pour nous. Leur proposition visait à ce que l'annexe, au moyen de précisions ou sous le couvert de précisions, soustrait effectivement le secteur du transport maritime à l'application des dispositions de l'accord relatives non seulement au secteur des services, mais également au secteur de l'investissement. Cette mesure était tout aussi inacceptable pour nous, pour les deux raisons suivantes. La première raison est que cette mesure aurait eu pour effet non seulement d'officialiser le régime très restrictif qui existe aux États-Unis...

**Le président:** Le *Jones Act*.

**M. Ritchie:** C'est cela, le *Jones Act*... mais également de préserver la marge de manœuvre des États-Unis de façon à ce qu'ils puissent prendre des mesures encore plus restrictives, si c'est possible.

La deuxième raison, pour être tout à fait honnête avec vous, honorables sénateurs, est que nos lobbyistes du secteur du transport maritime étaient également très préoccupés par le



[Text]

sions of that sort, would have resulted in a very unbalanced agreement. Rather than accept those kind of measures, their preference was to remove maritime transport entirely from the agreement.

For obvious tactical reasons—I believe they are obvious—we tended to downplay these very strong representations that were being made to us by the Canadian transportation industry.

**The Chairman:** Outside of shipping.

**Mr. Ritchie:** In shipping.

**The Chairman:** In shipping?

**Mr. Ritchie:** With the shipping sector pressing strongly that we not accede to any provisions with respect to maritime transportation, which would have the effect the Americans sought and required, we downplayed those in order to ensure that this was a clear instance where the Americans were having to come to us to seek our understanding and our accommodation of their concerns. We had made clear from the outset that transportation was a package and that there were no circumstances under which we would have been prepared to negotiate everything but maritime transport, and that remained our position.

Therefore, at the end of the day the result was simply that transportation services *in toto*, including not only maritime transport but also overland transport and air transport, were excluded from the services and investment provisions and other provisions of this agreement.

That may explain why it is that when I run down the other changes I will be talking essentially in terms of not only clarification but of accommodation of Canadian interest. I would not want to give the impression that the recent discussions any more than the earlier discussions were in any way unbalanced. The final result is, of course, a balanced arrangement which is intended to be of interest to both countries. But it does mean that the other changes were disproportionate changes to accommodate Canadian concerns.

First, in what I call the economic package—

**The Chairman:** Just staying with the transportation sector for one minute, I think we all understood the terrible pressure—and we had heard rumours as you have now confirmed—with respect to the U.S. Congress even getting involved re their maritime industry, and the Jones Act people. You have explained the situation of our maritime people. However, on removing transportation across the board from the agreement, from what I understood previously on the trucking side it was our people who were much more concerned than their people.

**Mr. Ritchie:** Yes.

**The Chairman:** Would that be in any sense a *quid pro quo*; in other words, in eliminating transportation entirely did they get what they wanted on shipping?

[Traduction]

fait qu'une annexe de ce type, que des dispositions de ce type, auraient donné lieu à un accord très mal équilibré. Plutôt qu'accepter ce type de mesures, ils préféreraient que soit complètement exclue de l'accord la question du transport maritime.

Pour des raisons stratégiques évidentes—enfin je crois qu'elles sont évidentes—nous avons eu tendance à minimiser l'importance des très fortes pressions qu'ont exercées les membres de l'industrie du transport au Canada.

**Le président:** À l'extérieur du secteur du transport maritime.

**M. Ritchie:** Du secteur du transport maritime.

**Le président:** Du secteur du transport maritime.

**M. Ritchie:** Le secteur du transport maritime nous a fortement incités à ne pas accepter de dispositions les concernant qui auraient l'effet que recherchaient et exigeaient les Américains. Nous avons fait en sorte de nous assurer qu'il s'agissait clairement d'un cas exigeant des Américains qu'ils obtiennent notre compréhension et un compromis de notre part par rapport à leurs préoccupations. Nous avons indiqué clairement dès le début que le secteur des transports formait un tout et que nous ne serions en aucun cas prêts à négocier en faisant abstraction du transport maritime et nous n'avons pas bronché.

À la fin de la journée, nous sommes donc simplement arrivés au résultat que tous les services de transport, dont le transport maritime, le transport terrestre et le transport aérien n'étaient pas visés, notamment, par les dispositions relatives aux services et à l'investissement de l'accord.

Peut-être cela pourrait-il expliquer pourquoi, lorsque je parlerai des autres modifications, il sera question non seulement de précisions, mais également de respect des intérêts du Canada. Je ne voudrais pas donner l'impression que les dernières discussions, plus que les discussions précédentes, ont été mal équilibrées. L'accord définitif est, bien sûr, équilibré et entend desservir les intérêts des deux pays. Mais les autres modifications ont effectivement été démesurées, pour répondre aux préoccupations du Canada.

Premièrement, pour les questions d'ordre économique...

**Le président:** Je voudrais ajouter quelque chose sur la question des transports. Je crois que nous sommes tous conscients des terribles pressions qu'a subies le gouvernement américain—et vous venez de confirmer les rumeurs que nous avons entendues—le Congrès américain ayant même dû s'en mêler—de la part de l'industrie du transport maritime et des défenseurs du *Jones Act*. Vous avez expliqué la position de notre secteur du transport maritime. Cependant, d'après ce que j'ai pu comprendre du secteur du transport par camion, précédemment, les Canadiens étaient beaucoup plus préoccupés que les Américains au sujet de l'exclusion de tous les secteurs de transport de l'accord.

**M. Ritchie:** C'est exact.

**Le président:** Ne s'agirait-il donc pas en un sens d'une compensation, à savoir qu'en excluant complètement le secteur des transports de l'accord les Américains ont obtenu ce qu'ils désiraient en ce qui a trait au transport maritime.



[Text]

**Mr. Ritchie:** You are quite right, sir, that our trucking people were concerned that the agreement would have the effect of enshrining our move to deregulation at a time when the industry had not fully made its adjustments, and therefore they were not at all reluctant to see overland transportation removed.

The bus sector is another one where, on balance, it could be argued that to have retained transportation in the agreement would have worked to our disadvantage.

The air transport sector was one which had already, to all intents and purposes, been excluded since the October 4 agreement provided that that would be governed essentially by the air bilateral arrangement. So that was not a new factor. Again, to be candid, the Americans tried to argue these were *quid pro quo*: we accommodate them on maritime and they accommodate us on overland. But this was not a view that we were prepared to accept at the table. The position we took at the table was that this was their problem, not ours, and that if we were reluctantly to accommodate their problem part of the price would be that all of transportation would have to be out of the agreement.

With respect to the rest of the agreement, there is one tariff change in the economic package. In those 1,200 pages there is only one that differs from the understanding that senators will have had from the earlier presentation. You may recall, sir, on one page of the handout I listed all the tariff provisions.

**The Chairman:** Yes, the different categories.

**Mr. Ritchie:** That's right. The one change is with respect to telecommunications equipment. Certain items of telecommunications equipment will have their tariffs removed not in five years but immediately. I should say that was presented as a major concession to the Americans. In fact, if you consult the most recent trade data you will find that we are considerably more competitive in those products than the United States. In fact, last year the balance of trade was well over two to one in our favour. So that is again a concession, if you will, which our industry would regard as a significant plus for us. It is a narrow item but I wanted to be precise because this is an item in which the final arrangement is different from the earlier presentation I made to you.

**The Chairman:** Just so that we don't get hung up on semantics, you said a moment ago that that was presented as a significant concession to the Americans, as I recall.

**Mr. Ritchie:** We wanted to get paid for it, yes, sir.

**The Chairman:** You mean a concession by Canada to them.

**Mr. Ritchie:** That is the way we presented it at the table. In fact, the result is one which our industry would regard as having been to Canada's advantage.

[Traduction]

**M. Ritchie:** Vous avez raison, monsieur le président, de signaler que nos gens du secteur du transport par camion craignaient que l'accord n'ait pour effet d'officialiser nos démarches de déréglementation à un moment où l'industrie n'avait pas encore fait tous les ajustements nécessaires. Ils ne réprouvaient donc pas du tout le fait que le transport terrestre était soustrait à l'application de l'accord.

Dans le secteur du transport par autobus également nous avons des raisons de croire qu'il aurait pu être désavantageux pour nous de le maintenir dans l'accord.

Le secteur des transports avait déjà, à toutes fins utiles, été exclu dans l'accord du 4 octobre, de façon à être essentiellement régi par l'accord bilatéral aérien. Rien de nouveau de ce côté-là donc. Pour être franc avec vous, les Américains ont essayé de prétendre qu'il s'agissait de compensation. Nous avons accédé à leurs demandes au point de vue du transport maritime, ils ont accédé aux nôtres au point de vue du transport terrestre. Mais nous n'étions pas prêts à accepter cette position à la table de négociation. Nous avons soutenu qu'il s'agissait de leur problème, non pas du nôtre, et que si nous faisons à contrecoeur un compromis en leur faveur ils devraient en quelque sorte accepter d'exclure tout le secteur des transports de l'accord.

Pour ce qui est des autres dispositions de l'accord, vous verrez que dans le domaine économique il y a une modification aux tarifs. Dans ces 1 200 pages, un seul tarif est différent de ceux qui avaient fait l'objet de mon dernier témoignage. Peut-être vous rappelez-vous, monsieur le président, que j'avais inscrit sur une page toutes les dispositions relatives aux tarifs.

**Le président:** Oui, les différentes catégories.

**M. Ritchie:** C'est exact. Ce changement, qui a trait au matériel de télécommunications, prévoit la suppression des tarifs appliqués à certains éléments du matériel de communication, non pas dans cinq ans, mais immédiatement. Je dois dire que nous avons fait comprendre aux Américains que nous leur faisons une importante concession. En fait, si vous consultez les données les plus récentes au sujet des échanges commerciaux, vous remarquerez que nous sommes en bien meilleure posture que les États-Unis pour ces produits. La balance commerciale de l'an dernier était à notre avantage dans un rapport supérieur à deux contre un. Il s'agit une fois de plus, d'une concession, si vous me permettez, que notre industrie considérerait comme très avantageuse pour nous. Il s'agit d'un point très particulier, que je voulais préciser parce qu'il diffère dans l'accord définitif.

**Le président:** Afin que nous nous comprenions bien, vous avez dit tout à l'heure, si je me souviens bien, que cette mesure avait été présentée comme une importante concession envers les Américains.

**M. Ritchie:** Nous voulions quelque chose en retour, monsieur le président.

**Le président:** Vous voulez dire une concession du Canada envers les États-Unis.

**M. Ritchie:** C'est ce que nous avons soutenu à la table. En fait, nous et notre industrie la considérerions plutôt comme avantageuse pour le Canada.

[Text]

Forgive me, sir, if I am tangling you up a bit in the tactics of the negotiating table. The object of the game is, of course, to get paid in good coin for doing things that you want to do anyway.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Ritchie:** With respect to rules of origin, there are two elements which are clarifications of some substantive value, and one in which some changes may have been expected but did not occur. The latter is automotive, which I will come to in a moment. The other two have to do with apparels and textiles.

First, with respect to apparel made from imported fabric, the October 4 arrangement indicated that there would be worked out provisions under which Canada could continue to export a significant volume of apparel made from imported fabric and yet enjoy the declining and eventually eliminated free tariff rate into the United States. Shipments above that level would attract the full tariff. The level negotiated is 56 million square yards. Last year's shipments were of the order of eight million square yards, so senators will appreciate we negotiated that on a basis that was intended to give us some scope for growth in future years. In other words, what that means is that up to a total of 56 million square yards of these exports from Canada would qualify for free trade area treatment, ultimately duty free treatment, into the U.S. market.

A similar quota has been established with respect to United States shipments to Canada. That quota has been set at the actual level of their exports to Canada. So in some we will extend ultimately duty free treatment of their shipments to us up to the present level of shipments; they will extend to us duty free treatment on shipments up to approximately seven times our present level of shipments.

Second—and you will appreciate from the detail that I am getting into that these changes are not massive in scope but they are of significance to the industries directly affected—is the rule of origin with respect to fabric manufactured from imported yarn; that is to say, yarn imported from third countries. Again, because of concerns about transshipment, the provisions originally on the table on October 4 would have meant that we would not have enjoyed free trade area treatment for any shipments to the United States of fabric containing imported yarn. We could have if we imported the fibres and wove them into yarn and then made the yarn into fabric and exported that. But one stage of processing would not have been enough to qualify for the free trade area treatment.

[Traduction]

Je m'excuse, monsieur le président, si je vous embrouille un peu avec nos stratégies de négociation. L'objectif du jeu est, bien sûr, d'obtenir de bons points pour des dispositions que l'on voulait de toute façon prendre.

**Le président:** Je vois.

**M. Ritchie:** Dans le chapitre sur les règles d'origine, les négociations ont porté sur trois catégories de produits. Des précisions assez importantes ont été apportées aux deux premières; quant à l'autre, nous nous attendions à ce qu'elle soit l'objet de modifications, mais elle est demeurée telle quelle. Il s'agit, en l'occurrence, de la catégorie des produits de l'automobile, dont je parlerai dans quelques instants. Les deux premières étaient les vêtements et les textiles.

D'abord, en ce qui concerne les vêtements faits de tissus importés, l'entente du 4 octobre indiquait que des dispositions seraient élaborées pour permettre au Canada de continuer d'exporter une quantité importante de vêtements faits de tissus importés, tout en profitant de la baisse, puis de la suppression des droits, puis enfin de l'accès en franchise de ces produits aux États-Unis. Passé le niveau convenu, ces produits seraient assujettis aux pleins droits. Le niveau convenu a été de 56 millions de verges carrées. L'an dernier, les expéditions ont été de l'ordre de 8 millions de verges carrées. Les sénateurs constateront donc que la base sur laquelle nous avons négocié nous donne une certaine latitude quant à la croissance de nos expéditions dans les années subséquentes. Autrement dit, cela signifie que jusqu'à ce que nos exportations aient atteint 56 millions de verges carrées, elles seront admissibles au traitement prévu dans la zone de libre-échange, pour être finalement totalement exonérées de douanes sur le marché américain après la période fixée.

Un contingent correspondant a été établi pour les expéditions des États-Unis vers le Canada. Il a été fixé en fonction du niveau actuel de leurs exportations vers le Canada. Ainsi, nous en viendrons à exempter certains vêtements américains de tout droit de douane, jusqu'à concurrence de leur niveau actuel d'exportation au Canada. En revanche, les États-Unis nous accorderont aussi une exonération de droit de douane jusqu'à ce que nos expéditions aient atteint environ sept fois leur niveau actuel.

Deuxièmement—et vous constaterez en prenant connaissance de ces points en détail que ce que j'essaie de vous démontrer c'est que ces modifications n'ont pas une portée très étendue, mais qu'elles sont importantes pour les industries qu'elles touchent directement—je vous parlerai de la règle d'origine en ce qui concerne les produits tissés à partir de filés importés, en l'occurrence de pays tiers. Je le répète, vu les inquiétudes reliées au transbordement de ces produits, les dispositions qui avaient été initialement négociées le 4 octobre auraient eu pour effet de soustraire au traitement de la zone de libre-échange toute exportation vers les États-Unis de tissus contenant des filés importés. Le traité de libre-échange se serait appliqué, si nous avions importé des fibres synthétiques, les avions mélangées avec des filés et avions incorporé ce mélange aux tissus que nous avions l'intention d'exporter. Mais un seul stade de transformation ne suffit pas pour qu'un produit soit admissible au traitement prévu dans la zone de libre-échange.



## [Text]

What we have negotiated is a period of four years from the entry into force of the agreement; in other words, a bit over five years from today, during which Canadian fabric manufacturers will be able to continue to ship into the U.S., on the basis of the declining tariff under the trade arrangement, fabric up to a level of 30 million square yards. At the end of that four-year period, no further exports of that nature will be permitted to qualify for free trade area treatment. They would have to qualify for the full tariff. Although this will be an adjustment forced upon the industry—we would have been more comfortable if we could have had a longer period or a higher level of permitted shipment—we and the industry believe this is an adjustment that is entirely manageable within that time frame and one which will not significantly impair our export opportunities, particularly since during that time the industry will have access to U.S. fabric at lower cost as the tariffs on the fabric go down.

So those are two changes in respect to the rules of origin from the agreement of October 4.

In the food sector I should perhaps single out four changes. The first is a purely cosmetic point, and that is that we have made explicit reference to the retention of our Article XI rights under the GATT. I say it is purely cosmetic because we had retained our GATT rights but there is concernsi je ne m'abuse, c'était avant tout les producteurs agricoles du Québec qui s'inquiétaient que, étant donné que nous n'avions pas précisément énoncé cette stipulation que l'on aurait pu perdre ce droit.

Maintenant, c'est noir sur blanc, c'est clair et sans équivoque dans le texte.

Senators will recall that the only tariff which remains in place longer than the ten-year transition period is the seasonal tariff on fruits and vegetables. In the final text we have made a couple of changes which are of some significance. One is that we may invoke that seasonal tariff protection on a regional basis rather than simply on a national basis. That was to permit us to accommodate a situation where, since the growing season is somewhat different in the Niagara Peninsula to what it is in the Fraser Valley, depressed prices in one market would have triggered the seasonal price protection, and that protection would have expired by the time it would have been of interest to another area. That regional provision is of value to us.

Secondly, the seasonal tariff protection may be invoked under circumstances specified in the text, and consistent with the October 4 agreement, which includes the stipulation that where acreage in the given commodity has been significantly increased you can't have your cake and eat it too. If you increase your acreage you can't then benefit from the seasonal tariff protection.

We were concerned that given the arrangements made for the wine industry, for alcoholic beverages, there would be some

## [Traduction]

Ce que nous avons obtenu, c'est une période de transition de quatre ans à partir de l'entrée en vigueur dudit accord; autrement dit, pendant un peu plus de cinq ans, les fabricants de tissus canadiens pourront continuer de vendre ces produits aux États-Unis, et paieront, comme le prévoit l'accord du 4 octobre, des droits qui seront progressivement plus faibles au fil des ans, jusqu'à concurrence de 30 millions de verges carrées. Après ces quatre ans de transition, aucune autre exportation de cette nature ne pourra donner droit au traitement prévu dans la zone de libre-échange. Ces produits seront assujettis aux pleins droits. Il y a lieu de croire que bien que l'industrie soit forcée de se plier aux exigences,—nous aurions préféré une période plus longue ou une quantité plus élevée d'expéditions autorisées—cette adaptation sera tout à fait réalisable dans le temps prévu et que ces conditions ne réduiront pas trop nos possibilités d'exportation, surtout que pendant cette période, l'industrie pourra se procurer à moindre coût des tissus fabriqués aux États-Unis à mesure que les tarifs sur ces tissus diminueront.

Ce sont donc deux changements qui ont été apportés aux règles d'origine prévues dans l'entente du 4 octobre.

Dans le secteur alimentaire, je pourrais vous citer quatre changements importants. Le premier est purement technique: nous avons obtenu qu'on mentionne explicitement le maintien de nos droits en vertu de l'article XI du GATT. Si je dis qu'il est purement technique, c'est que cette question avait soulevé des inquiétudes, qui n'étaient pas en réalité fondées. If I am not mistaken, Quebec farm producers were concerned before anybody else since we had not specifically mentioned this provision and could have forfeited this right.

Now it is there in black and white, it is clearly and unequivocally written in the document.

Le deuxième volet est celui-ci, et je m'excuse, une fois de plus, de la complexité du sujet. Les sénateurs se souviendront que le seul droit qui demeurera en vigueur après la période de transition de dix ans sera le droit saisonnier applicable aux fruits et légumes frais. Dans le texte final, nous avons apporté quelques changements d'une importance relative. Le premier est que nous pourrions nous prévaloir de la protection de ce droit saisonnier à l'échelle régionale plutôt que nationale. Cela nous permettra de tenir compte des saisons de production, qui ne sont pas les mêmes, par exemple, dans la péninsule du Niagara et dans la vallée du fleuve Fraser, pour éviter qu'un affaissement des prix dans une région ne déclenche le mécanisme de protection des prix saisonniers dans toutes les régions et que cette protection n'ait disparu au moment où elle aurait été nécessaire ailleurs. Nous considérons ce critère régional très important.

Deuxièmement, ce droit temporaire saisonnier peut être appliqué dans les circonstances décrites dans le texte de l'accord. Mais, comme on le stipulait dans l'entente du 4 octobre, cela exclut toute superficie plantée consacrée à un produit en particulier qui a été sensiblement accrue. On ne peut être gagnant partout!

Nous craignons qu'étant donné les ententes prises dans le secteur des vins et des spiritueux, certains exploitants agricoles



[Text]

conversion over this period of acreage from grapes to other fruits and vegetables. We were concerned lest that conversion might disqualify us from being able to use the seasonal tariff protection. Therefore we have explicitly written into the agreement a provision that says any acreage that is converted is not counted in that calculation; in other words, we have retained the full seasonal tariff protection for all existing acreage in fruits and vegetables.

A change of some interest may be the fact that we have finally extracted from the United States the recognition of "canola" as a term for purposes of packaging and labelling and promotion in the United States. I can't even remember what the existing technical term is but it was judged that the move to canola would be of some benefit to us.

Finally in the food area I should also allude to the fact that we did explicitly write in provisions to grandfather existing provincial acts restricting the export of unprocessed fish on the east coast. Those provisions were urged upon us by the Atlantic Provinces and by Quebec. With respect to the west coast, of course, given the GATT case that is now underway, both parties have agreed that we will pursue our respective rights and obligations in the GATT forum rather than in the forum of the trade arrangement itself.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, I would like to ask the witness if the greenhouse horticultural products were included in the seasonal tariff that will be retained on a seasonal and regional basis?

**Mr. Ritchie:** Yes, sir.

**Senator Olson:** Thank you.

**Mr. Ritchie:** With respect to the automotive sector, the agreement is as reached on October 4. There was a conflict of interpretation in that the American side sought to argue that the language of that October 4 agreement should be interpreted to mean that we could accept no new entrance to auto pact status. That was not our view. Our view has been captured in the agreement which recognizes that the G.M.Suzuki joint venture, the CAMI plan in Ingersoll, Ontario, may qualify for auto pact treatment, provided they meet the criteria in the model year which will be in effect as of January 1, 1989. It is our expectation and theirs that they will meet that.

There was a good deal of alarums and excursions around a possible move to a 50 per cent rule of origin with respect to automobiles and auto parts. That was a move which would have made the regime more restrictive. It would in particular have worked very strongly to the disadvantage of so-called transplants, notably Hyundai in Quebec and Toyota and Honda in Ontario. We were prepared in the discussions to countenance such a move only provided we were given accommodation that would have assisted those transplants in their operations. Although we had agreement at one point with the Americans on that basis, they subsequently withdrew their offer and therefore the agreement remains as it was on Octo-

[Traduction]

abandonnent la culture du raisin au profit de celle des fruits et légumes frais pendant cette période. Nous avions au moins peur que cette conversion nous empêche de pouvoir imposer ce droit saisonnier. Voilà pourquoi nous avons exigé que l'entente mentionne expressément que toute superficie convertie à un autre type de culture n'entre pas dans le calcul. Autrement dit, nous avons maintenu la pleine protection tarifaire saisonnière pour toutes les superficies consacrées actuellement à la production des fruits et légumes frais.

Un autre changement, qui n'est pas sans importance, concerne la reconnaissance que nous avons finalement obtenue des États-Unis du terme «canola» pour l'emballage, l'étiquetage et la promotion de ce produit lorsqu'il est exporté aux États-Unis. Je ne me souviens même plus du terme technique utilisé actuellement, mais on a jugé qu'il serait avantageux d'adopter le terme «canola» chez nous.

Enfin, dans le secteur alimentaire, je mentionnerais aussi que nous avons fait inclure explicitement une clause d'antériorité pour les lois provinciales existantes régissant l'exportation de poisson non transformé capturé au large de la côte est. Ces dispositions avaient été réclamées par les provinces maritimes et le Québec. En ce qui concerne la côte ouest, évidemment, compte tenu de la revendication du GATT qui est maintenant à l'étude, les deux parties sont convenues de faire préciser leurs droits et obligations auprès des instances du GATT plutôt que dans le cadre des dispositions sur le libre-échange.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, j'aimerais demander au témoin si les produits horticoles cultivés en serre, admissibles au droit saisonnier, seront traités sur une base saisonnière et régionale?

**M. Ritchie:** Oui.

**Le sénateur Olson:** Merci beaucoup.

**M. Ritchie:** En ce qui concerne le secteur des produits de l'automobile, l'entente du 4 octobre est maintenue. Nous avons eu certaines divergences d'interprétation: ainsi, les Américains prétendaient que le libellé de l'entente du 4 octobre signifiait que nous ne pouvions plus faire bénéficier d'autres parties du Pacte de l'automobile. Ce n'était pas notre avis, et nous avons réussi à faire reconnaître dans l'entente que l'entreprise mixte GM-Suzuki, l'usine CAMI d'Ingersoll en Ontario, soient assujetties au Pacte de l'automobile, pourvu qu'elles satisfassent aux exigences requises, pour le modèle qui sera en vente le 1<sup>er</sup> janvier 1989. Comme ces entreprises, nous espérons que ces exigences seront respectées.

Il y a eu beaucoup d'incertitudes et d'appréhensions quant à l'adoption de la norme de 60 p. 100 pour la part du produit fabriqué dans le pays d'origine, dans le secteur des automobiles et des pièces. Cette mesure aurait particulièrement désavantagé certaines sociétés dites transplantées, notamment Hyundai au Québec et Toyota et Honda en Ontario. Dans les discussions, nous étions disposés à n'admettre cette mesure que si l'on nous accordait certaines concessions qui auraient pu aider ces sociétés transplantées à fonctionner. Nous étions d'accord avec les Américains à un moment donné sur cette condition, mais par la suite, ils ont retiré leur offre. L'entente est donc demeurée telle qu'elle avait été conclue le 4 octobre, et la règle

[Text]

ber 4, the 50 per cent rule of origin to govern the nonauto pact companies in that sector.

With respect to the energy chapter, there is again no change from the October 4 arrangement beyond certain clarifications. The application of the proportionality test has been clarified, including, I must say with some embarrassment, the fact we couldn't make up our mind whether we wanted imports in or out of the formula to determine the level of proportionality because it would depend upon the nature of the problem that gave rise to short supply. Therefore we have written the agreement so that imports will be in or out as we judge appropriate.

There is another provision in the proportionality section which has to do with ensuring that it is managed in an orderly way. Furthermore, for the National Energy Board price tests, there had been some confusion surrounding the release of the October 4 text. The final agreement makes clear that of the three National Energy Board price tests now in force it is only the third, the leastcost alternative substitute test, which is removed as a result of this agreement.

Finally, in the field of the cultural industries, apart from some clarification of provisions in respect to postal rates and in respect to the definition of cultural industries, I should note that that latter clarification arose from the discussions in this committee when I first appeared before you and at which time Senator Grafstein raised a concern, a possible scope for misinterpretation. The senator will have noted that we have revised the provisions in the definition of cultural industries to accommodate his concern.

**The Chairman:** Would you refresh our memory on what that was?

**Mr. Ritchie:** That had to do with the definition of cultural industries in the broadcasting and cable retransmission fields, and I thank the senator for his contribution there.

Furthermore, when it came to postal rates, as I indicated at an earlier session, our firm position was that the commitment we had undertaken and were prepared to entertain would have been only that which would have eliminated the postal differential of one and a half cents between, on the one hand, *Maclean's* magazine and, on the other, *Watchtower*, *Time* and *Newsweek*. The Americans, upon reflection, determined that this was not a matter of great moment to them. They were not very happy with our position and therefore that provision has been stricken from the agreement. In other words, we have not made any commitment whatsoever with respect to postal rate differentials. That is a broad brush view of the changes I know the presentation has been fairly detailed in the economic package.

Let me take a moment, if senators will bear with me, on the institutional package, and specifically the dispute settlement provisions.

[Traduction]

du 50 p. 100 de contenu a été conservée dans le cas des sociétés non régies par le Pacte de l'automobile.

Dans le secteur de l'énergie, il n'y a, là non plus, aucun changement par rapport à l'entente du 4 octobre. Il y a eu tout au plus certaines clarifications. Le critère de proportionnalité a été clarifié. Nous avons obtenu, entre autres—et c'est avec un certain embarras que je l'avoue, car nous ne savions pas trop à quoi nous en tenir—de pouvoir inclure ou exclure, à notre gré, les produits importés dans la formule visant à établir le niveau de proportionnalité, dépendant de la nature du problème causant la pénurie. Il a donc été expressément mentionné dans l'accord que les importations seraient incluses ou exclues de la formule, selon notre gré.

Il y a une autre disposition dans le chapitre portant sur la proportionnalité qui exige que les restrictions soient imposées de façon ordonnée. L'interprétation à donner au texte du 4 octobre sur les méthodes de détermination des prix de l'Office national de l'énergie a aussi donné lieu à une certaine confusion. L'entente finale précise que seule la troisième méthode de détermination des prix de l'Office national de l'énergie sera éliminée soit celle visant à établir l'option la moins coûteuse pour l'entité acheteuse.

Enfin, dans le secteur des industries culturelles, nous nous sommes limités à clarifier les dispositions relatives aux tarifs postaux et à la définition des industries culturelles. Fait à signaler, le besoin de clarification, dans ce dernier cas, a été cerné dans les discussions qui ont suivi la question du sénateur Grafstein, lorsque j'ai comparu devant votre comité, qui m'avait signalé que la portée de cette définition n'était pas claire. Je vous informe que nous avons révisé ces dispositions sur la définition des industries culturelles en tenant compte du point de vue du sénateur.

**Le président:** Pouvez-vous nous rappeler ce qu'il avait dit?

**M. Ritchie:** Il avait soulevé la question de la définition des industries culturelles dans le secteur de la radiodiffusion et de la retransmission par câble. Je profite de l'occasion pour remercier le sénateur de sa contribution.

En outre, lorsque nous avons traité de la question des tarifs postaux, comme je l'ai déjà mentionné lors de la dernière session, nous étions bien déterminés à ne rien céder d'autre que l'élimination de la différence d'un cent et demi entre le tarif accordé d'une part à *Maclean's Magazine* et d'autre part à *Watchtower*, *Time* et *Newsweek*. Après réflexion, les Américains ont décidé que la question n'était pas si importante pour eux. Ils n'étaient pas satisfaits de notre position, et ont, par conséquent, fait biffer cette question de l'entente. Autrement dit, il n'y a eu aucun engagement de pris concernant les tarifs postaux. Ce n'est là qu'un bref aperçu des modifications qui ont été apportées à cet accord commercial, bien que mon exposé puisse vous sembler passablement détaillé.

J'aborderai maintenant brièvement, si les sénateurs y sont encore disposés, la question des dispositions institutionnelles, et plus précisément des dispositions sur le règlement des différends.



## [Text]

When we returned from Washington a number of valid points were raised in this committee and in the committee of the other place and in the media with respect to how, on the one hand, we would protect fully the rights of private parties, while on the other hand ensuring that the operations of the panel could not be preempted or overruled by the operations of U.S. or, for that matter, Canadian courts. We have achieved that, and the way we have achieved that is through a very significant strengthening of the dispute settlement provisions of this agreement, which I would say comes as close as humanly possible to hermetically sealing the dispute settlement process insofar as it concerns the areas of antidumping and counter-vail. It does this, first of all, by providing that all final decisions, whether in Canada or the United States, will be subject to review by a binational panel should either government request.

The point at issue there was a strong position taken by American Congressional authorities, communicated through their negotiators, which took the view that if the Commerce Department were to find there was not a subsidy involved, or not a dumping involved, that decision could be taken to a U.S. court, and in the event the U.S. court were to rule that the Commerce Department had found wrong, the decision of the U.S. court would then hold sway and would not be subject to review by the panel. That was unacceptable to us, so the arrangement now provides explicitly that in such circumstances the positive and negative decisions of the Commerce Department, or in our case the Deputy Minister of National Revenue, will be reviewable by and only by the binational panel set up under this arrangement.

A second matter of concern would be an instance in which the Commerce Department concluded there was no subsidy. We were pretty happy with that decision. Let me take the Canadian example. The Deputy Minister of National Revenue concluded there was no subsidy. The Americans were happy with that decision. We were happy with that decision, but the private Canadian complainant was not happy with that decision. The question was: could he then take that to court? The answer again is no. He would have to give notice of his intention to take it to a court, in which case, as a matter of right, one or both of the parties would trigger a binational panel which would review the matter. In other words, again the private party would have a right to a hearing of that issue but it would be by a binational panel and not by a court.

The final point in this litany is one which has given rise to some amusing press commentary.

**The Chairman:** Is this different to the panel?

**Mr. Ritchie:** No, sir. This is connected to it. It has to do with a situation in which it is alleged that the panel decision was flawed because it was a corrupted panel. The most obvious case would be one in which it was alleged that two of the panel members had been bought and paid for, and that their decision had been corrupted and therefore the panel decision was corrupted. Given the nature of people who would be on the panel

## [Traduction]

Après notre retour de Washington, un certain nombre de points intéressants ont été soulevés par votre Comité et le Comité de l'autre endroit, de même que dans les journaux, en ce qui concerne, d'une part, la façon dont nous protégerions les droits des particuliers, et d'autre part, la manière dont nous pourrions nous assurer que le fonctionnement du groupe de travail ne soit pas entravé par les tribunaux américains ou canadiens. Nous y sommes parvenus, en renforçant considérablement la portée des dispositions contenues dans cet accord sur le règlement des différends. En pratique, on a fait tout ce qu'il était humainement possible de faire pour figer hermétiquement le processus de règlement des différends en ce qui concerne les mesures anti-dumping et les droits compensateurs. On l'a fait, d'abord et avant tout, en s'assurant que toutes les décisions finales, qu'elles viennent du Canada ou des États-Unis, soient soumises à l'examen du groupe spécial binational, sur demande de l'un ou l'autre des deux gouvernements.

Le point en litige concernait une position vivement défendue par les autorités du Congrès américain, et communiquée par leurs négociateurs, voulant que si le département du Commerce en arrivait à la conclusion qu'il n'y avait pas eu de subventions ou de dumping, que cette décision puisse être renvoyée à un tribunal américain. Or, si celui-ci statuait que l'autorité administrante s'est trompée, cette décision serait finale et ne serait pas renvoyée au groupe spécial. Nous ne pouvions accepter cette condition. C'est pour cette raison que l'accord prévoit explicitement que, dans ces circonstances, les décisions positives ou négatives du département du Commerce, ou dans notre cas du sous-ministre du revenu national, pourront être renvoyées uniquement au groupe binational spécial créé aux termes de l'entente.

Il pourrait arriver aussi que le Commerce Department conclue qu'il n'y a pas de subvention et que nous soyons d'accord avec cette décision. Permettez-moi plutôt de prendre l'exemple du Canada. Le sous-ministre du Revenu national conclut qu'il n'y a pas de subvention et les Américains sont d'accord avec cette décision. Nous sommes également satisfaits de la décision, mais le plaignant canadien privé s'y oppose. La question est la suivante: Peut-il en appeler devant les tribunaux? Une fois encore, la réponse est non. Il devrait faire part de son intention d'en appeler devant les tribunaux, auquel cas l'une ou les deux parties constitueraient en principe un groupe d'experts binational pour examiner la question. En d'autres termes, la partie privée aurait le droit d'en appeler de cette décision mais devant un groupe d'experts binational et non devant les tribunaux.

Le dernier point de cette litany est celui qui a suscité certains commentaires amusants de la part de la presse écrite.

**Le président:** Est-ce que cela fait une différence pour le groupe?

**M. Ritchie:** Non, monsieur. Ça y est relié. On songe ici à une situation où le groupe serait soupçonné de corruption. L'exemple le plus évident serait celui où deux des membres du groupe auraient reçu de l'argent pour influencer la décision d'un côté ou de l'autre. Nous avons confiance qu'étant donné l'intégrité des personnes qui seront appelées à faire partie du groupe et étant donné qu'il s'agira d'un groupe binational



[Text]

and given that it is binational and given that there are five members to that panel, we are confident that such a situation will in fact never arise. We were not confident that that allegation could not be made. We were frankly concerned that if that allegation were made it could be the basis for a court in Canada or in the United States to take standing in the matter and hear the case, and in fact hear it as an appeal from the decision of the panel. That would have been unacceptable to us.

Therefore we have put in place an extraordinary mechanism which says that if such an allegation is made, the private party will have to make it to its government. The government will take a look at it and if, and only if, the government considers that there is substance to it, it will then be referred to three retired judges to determine whether there is substance to it. If they conclude that there appears to be substance to it, then they will very expeditiously have a hearing to determine whether that is the case. If they conclude that the allegation was well founded and the panel was corrupted, they will not of course constitute any appeal to the panel's decision but they will say that the panel decision was flawed and that another panel should be struck.

Again I would underline that by no stretch of the imagination can this be construed as an appeal from a panel decision or any court of law. It simply would be a procedural review which could result in the annulling of a panel decision and the striking of a new panel.

So as a result of that, Mr. Chairman, what we believe we have is, as we indicated on October 4, but with considerable strengthening and clarification, a truly binding binational and objective dispute settlement procedure for the antidumping and countervail matters that could arise under this agreement.

That, Mr. Chairman, I believe would summarize the changes that have been made since my last presentation to you, the changes that have been made in the text which was tabled in the other House last week. If you wish I could say a word about where the process might move from here.

**The Chairman:** I am in the hands of the members of the committee. The minister will be here in about fifteen minutes. After the minister leaves we will have another half hour with the ambassador. If you could save your questions until then, unless they are pressing, we could let him continue now, if that is agreeable.

**Mr. Ritchie:** I would take just a minute on that, sir. Under the American fast track procedures; that is to say, if we are to continue to ensure that the implementing legislation will not be subject to amendment on Capitol Hill, the President or his delegate must sign the agreement no sooner than and no later than January 2, so it would be the government's intention that should the administration decide to proceed and should the government decide to proceed, the agreement you see before you would be signed at that time.

The implementing legislation would be submitted soon thereafter to the legislative authorities in both countries. In the

[Traduction]

constitué de cinq membres, ce genre de situation ne se produira jamais. Nous ne croyons pas que de telles allégations pourront être formulées. Nous étions franchement contre l'idée qu'une allégation semblable puisse faire l'objet d'une requête devant un tribunal canadien ou américain et à ce qu'il puisse en être appelé ainsi d'une décision du groupe. Cela nous semblait inacceptable.

Nous avons donc prévu un mécanisme extraordinaire en vertu duquel, si jamais une telle allégation vient à être formulée, la partie privée devra en faire part à son gouvernement à qui il incombera de se prononcer sur le bien-fondé de la requête. Si, et seulement si, le gouvernement juge que la requête est fondée, il la déférera ensuite à trois juges à la retraite qui devront à leur tour en évaluer le bien-fondé. Si ces juges en arrivent à la conclusion que la requête est justifiée, ils convoqueront alors très rapidement une audience éclair pour déterminer s'il convient d'y donner suite. S'ils estiment que l'allégation était fondée et que le groupe était effectivement corrompu, ils ne vont pas bien sûr en appeler de la décision du groupe, mais ils vont plutôt déclarer nulle ladite décision et demander la constitution d'un autre groupe.

Une fois de plus, je tiens à souligner que cela ne peut en aucune façon être interprété comme un appel d'une décision du groupe auprès d'un tribunal. Cela est simplement une procédure pouvant mener à l'annulation d'une décision du groupe et à la constitution d'un nouveau groupe.

Ainsi, monsieur le président, comme nous l'avons indiqué le 4 octobre, l'Accord prévoit la mise en œuvre objective et exécutoire d'un véritable mécanisme binational de règlement des différends en matière de droit antidumping et compensatoire, dont les modalités sont maintenant beaucoup mieux définies.

Cela, monsieur le président, résume les changements qui ont été apportés depuis ma dernière présentation devant vous, c'est-à-dire les changements qui ont été apportés au texte qui a été déposé devant l'autre Chambre la semaine dernière. Si vous le permettez, je pourrais toucher un mot de la façon dont le processus devrait se dérouler à partir d'ici.

**Le président:** Je dois me plier à la volonté des membres du Comité. La ministre sera ici dans une quinzaine de minutes. Si vous avez des questions pressantes—même si je n'ai aucun nom jusqu'ici—nous aurons une autre demi-heure avec l'ambassadeur après le départ de la ministre. Si vous pouvez garder vos questions jusque-là, nous pouvons le laisser poursuivre maintenant, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

**M. Ritchie:** Je veux simplement prendre quelques minutes pour préciser que conformément à la procédure accélérée adoptée par les É.-U.—c'est-à-dire, si, comme prévu, la loi de mise en œuvre n'est pas modifiée au Capitole—le président ou son représentant devrait signer l'entente au plus tard le 2 janvier, de sorte que, si telle est l'intention du gouvernement, l'entente que vous avez sous les yeux pourra être ratifiée à cette date.

La loi de mise en œuvre serait soumise peu après aux autorités législatives des deux pays. Aux États-Unis, on semble insis-

## [Text]

United States the "soon" seems to be losing ground to the "thereafter" and there is some talk of a further length of time elapsing before the implementing legislation is actually tabled on Capitol Hill. I guess the good news is that the longer they consult before they table the legislation the less time they will need to have it before the Houses of their legislature. Indeed, they did the U.S.-Israel deal in ten days, which may be a good target to shoot at here. But it does mean a considerable potential delay in their procedures. Of course, on the Canadian side, should the government decide to proceed with this, it would be its intention to submit implementing legislation as early as possible in the New Year.

**The Chairman:** The members of the committee will have attached to their notes a letter from the Committee of Ways and Means of the U.S. House of Representatives signed by its chairman, Mr. Rostenkowski and also by Mr. Bentsen, the Chairman of the Senate Committee on Finance, to Secretary Baker and Clayton Yeutter, on this question of the 90 days, and so on.

I would like you to clarify this for me. I was under the impression that there was one 90day period, namely, that once they got the proposed legislation in the U.S. Congress they had 90 sitting days to deal with it. The second paragraph of this letter reads:

Unfortunately, in one respect the current situation has no direct counterpart in past practice, since there are only about 30 days remaining in the 90day period provided in the law for consultation with appropriate Congressional committees.

This meant 30 days before the January 2 date.

**Mr. Ritchie:** Yes.

**The Chairman:** As opposed to 90 days. Now it would seem to me he is inferring that there should be a 90day period of discussion before the legislation is presented to them, and then they would have another 90 days to deal with the legislation. Could you clarify that for me, please?

**Mr. Ritchie:** Yes, indeed, sir. The fast track authority expires on January 2. The requirement under that authority is that the President notify Congress 90 days prior to that date of his intention to enter into an agreement.

**The Chairman:** That was October 3?

**Mr. Ritchie:** That was midnight October 3 when the President indicated his intention; in fact, a day prior to the signing of the October 4 text. Of that 90day consultative period at the time that letter was written, 60 days had expired and 30 days remained. We are now half way through those remaining 30 days. That is 90 days for prior consultation.

The U.S. governing legislation—and again this borders on the metaphysical—provides that the implementing legislation shall be tabled in the House of Representatives soon thereafter. That clause is open to interpretation later in the Rostenkowski-Bentsen letter. It is indicated in their view that "soon thereafter" should mean June 1, 1988. That is a rather long

## [Traduction]

ter davantage sur le «après» plutôt que sur le «peu», et il est possible que le dépôt effectif de la loi de mise en œuvre au Capitole soit retardé. Il faut voir cela comme une bonne nouvelle, puisque plus les Américains mettront de temps à se consulter avant de déposer ladite loi, moins l'adoption par le Sénat et la Chambre des représentants devrait nécessiter de temps. De fait, la ratification de l'accord de libre-échange israélo-américain s'est faite en dix jours, ce qui pourrait être un objectif atteignable dans le cas présent. Toutefois, cela pourrait effectivement retarder considérablement la procédure. Bien sûr, du côté canadien, si le gouvernement décide d'aller de l'avant, il pourrait déposer le projet de loi de mise en œuvre dès le début de la nouvelle année.

**Le président:** Les membres du Comité ont devant eux une lettre du Comité des voies et moyens de la Chambre des représentants, signée par son président, M. Rostenkowski, de même que par le président du Comité des finances, M. Bentsen, à l'intention du secrétaire Baker et de Clayton Yeutter, sur la question du 90 jours, etc.

J'aimerais que vous éclairciez ce point pour moi. J'avais l'impression que le délai était de 90 jours, en l'occurrence, que dès que le projet de loi serait déposé devant le Congrès américain, celui-ci aurait 90 jours législatifs pour en faire l'étude. Pourtant, au deuxième paragraphe de cette lettre, on dit:

Malheureusement, d'un certain point de vue, la situation actuelle est exceptionnelle et ne s'est jamais vue par le passé, puisqu'il ne reste que 30 jours à la période de 90 jours prévue dans la loi pour consulter les comités du Congrès concernés.

Cela veut dire 30 jours avant le 2 janvier.

**M. Ritchie:** C'est exact.

**Le président:** Plutôt que 90 jours. Cela voudrait dire maintenant que le Congrès américain aurait 90 jours pour discuter de la loi avant son dépôt, et qu'il aurait ensuite un autre 90 jours pour l'adopter. Pourriez-vous éclaircir ce point pour moi, s'il vous plaît?

**M. Ritchie:** Bien sûr. En vertu de la procédure accélérée, la date cible est fixée au 2 janvier. Ces modalités prévoient que le président doit informer le Congrès 90 jours avant cette date de son intention de conclure une entente.

**Le président:** C'était le 3 octobre?

**M. Ritchie:** C'est effectivement à minuit le 3 octobre que le président a fait part de son intention; en fait, c'était une journée avant la ratification du texte de l'entente, le 4 octobre. Au moment où cette lettre a été écrite, 60 jours s'étaient déjà écoulés et il ne restait que 30 jours à la période de consultation de 90 jours. Quinze autres jours se sont écoulés depuis. C'est-à-dire que nous sommes maintenant presque au terme de cette période de consultation préalable de 90 jours.

La loi habilitante américaine—et ici encore cette précision est presque métaphysique—prévoit que la loi de mise en œuvre doit être déposée à la Chambre des représentants peu après. Cette disposition a plus tard fait l'objet d'une interprétation dans la lettre de Rostenkowski-Bentsen. Selon eux, «peu après» voudrait dire le 1<sup>er</sup> juin 1988. De notre point de vue et du point



[Text]

thereafter from our perspective and the administration's perspective, and there may be some considerable effort to bring that date forward.

From that date another 90 day period triggers, and that is 90 legislative days, not calendar days, days in which both Houses are actually sitting. The requirement is that within 90 legislative days of that tabling of the implementing legislation, the Congress must have delivered its verdict up or down without amendment on the implementing legislation.

So there are, indeed, those two 90 day periods. One is prior consultation, prior to the signing of the agreement, which will be done on January 2, and the other is 90 legislative days' review before the Senate and the House of Representatives once the implementing legislation is tabled.

**The Chairman:** I have some further points of clarification on that, but I will go now to questions from members of the committee. Senator Stollery.

**Senator Stollery:** Thank you, Mr. Chairman. I would certainly like to give Ambassador Ritchie time to continue his exposé on what appears to me to be the second part of the agreement. I just want to enter a sort of protest if the government is going to proceed with this on January 2, in other words, before Parliament reconvenes after the Christmas break. It is now December 15 and we have this complex agreement before us. I don't know about other members but I must have several thousands of pages of material that arrived on my desk yesterday.

The American Congress, if I understand Ambassador Ritchie correctly, is talking about 90 days' prior consultation, and then something else happens, and we are talking about before Parliament even reconvenes, and Parliamentary committees will not have reconvened. We have a situation where the House of Commons committee, as far as I can make out, made its report before it even received what Ambassador Ritchie called "significant differences" from the first agreement.

I certainly have some questions about parts of the negotiation. We went through the business of Bill C22. Ambassador Ritchie said that although it was not part of the negotiations, it was certainly part of the discussions to the negotiations. There is a whole host of questions that come up. I must say that we do have a bad night outside and I don't want to take up any of my colleagues' time, but I really think that this is a very unusual way of proceeding with something that is going to fundamentally change trade patterns in Canada and what many Canadians think is going to have a serious affect on their lives. It is all going to be done three weeks from now when Parliament isn't even sitting.

**Mr. Ritchie:** I wonder, Mr. Chairman, if I could help with respect to the parallelism with the American process, because there are some unfortunate misconceptions there. There is absolutely no question whatsoever that both this place and the other place will have had, by the time this process is com-

[Traduction]

de vue du gouvernement, ce délai est plutôt long. Des efforts considérables devraient être déployés pour l'écourter.

À compter de cette date, une autre période de 90 jours s'amorce. Il s'agit des 90 jours législatifs, et non des 90 jours civils, pendant lesquels les deux chambres siègent. Les modalités prévoient que le Congrès a 90 jours, à compter de la date du dépôt de la loi de mise en œuvre, pour rendre son verdict et qu'il ne peut apporter de modification à ladite loi.

Ce sont donc là les deux périodes de 90 jours en cause. L'une doit permettre une consultation préalable avant la ratification de l'entente, qui doit se faire le 2 janvier, et l'autre doit permettre au Sénat et à la Chambre des représentants d'examiner la loi de mise en œuvre une fois qu'elle aura été déposée.

**Le président:** J'ai d'autres éclaircissements à vous demander à ce sujet, mais je vais d'abord laisser la parole aux membres du Comité. Sénateur Stollery.

**Le sénateur Stollery:** Je vous remercie, monsieur le président. Je serais certainement favorable à l'idée de laisser à l'ambassadeur Ritchie le temps de poursuivre son exposé sur ce qui me semble être la deuxième partie de l'Accord. J'aimerais simplement vous faire part d'une de mes réserves. Si le gouvernement ratifie l'Accord quelque part autour du 2 janvier, en d'autres termes, avant que le Parlement ne reprenne ses travaux, il ne nous restera pas beaucoup de temps, d'après mes calculs, pour nous pencher sur cet accord complexe, puisque nous sommes déjà rendus au 15 décembre. Je ne sais pas ce que les autres en pensent, mais j'ai pour ma part reçu sur mon bureau hier des milliers de pages de texte.

Si j'ai bien compris ce que l'ambassadeur Ritchie a expliqué, le Congrès américain parle d'une période de consultation préalable de 90 jours, après quoi il aura droit à un autre délai. Pour notre part, le gouvernement parle de ratifier l'Accord avant que le Parlement et les comités parlementaires ne reprennent leurs travaux. Déjà, le Comité de la Chambre des communes a déposé son rapport avant même d'avoir pris connaissance des changements que l'ambassadeur Ritchie qualifie lui-même de «différences considérables» par rapport au texte initial de l'Accord.

J'ai quelques questions au sujet des points—et nous sommes passés à travers la question du projet de loi C-22—qui, selon l'ambassadeur Ritchie, même s'ils n'ont pas fait partie comme tels des négociations, ont certainement fait l'objet de discussions. Cela soulève tout un tas de questions. Je dois dire que nous sommes tous un peu fatigués aujourd'hui et je ne voudrais pas empiéter sur le temps de mes collègues, mais je pense vraiment que c'est là une façon très inorthodoxe de procéder avec un accord qui est appelé à transformer sensiblement nos modèles commerciaux et qui, de l'avis de plusieurs, risque d'avoir une énorme incidence sur la vie de bon nombre de Canadiens. Tout va se décider d'ici trois semaines alors que le Parlement ne siège même pas et est, en fait, en vacances.

**M. Ritchie:** Je doute, monsieur le président, que je puisse établir un parallèle avec la procédure américaine, parce qu'il existe malheureusement certaines conceptions erronées. Il n'y a absolument aucun doute que les deux chambres auront beaucoup plus de temps que le Sénat et la Chambre des représen-



[Text]

pleted, substantially greater consultations and hearings on the agreement and on the implementing legislation than will be the case in the United States. I don't say that to deprecate the American process, but during this consultations period the Americans have profited from, I believe, two half days of *in camera* hearings on the agreement as compared with the days of hearings that this committee has had and that the committee of the other place has had around the country. There obviously is no comparison in the degree of consultation.

Next year, when it comes to the implementing legislation, while the United States will be constrained, while the U.S. legislature will be constrained to an absolute maximum of 90 days—and it is the expectation they will enjoy less than that—there will, of course, be no constraints on the Canadian process, which will be the full Parliamentary process, the first, second and third readings, and whatever hearing processes Parliament decides to put in place.

So I would only, by way of clarification, indicate that the U.S. model is not one to be looked at as offering greater scope for consultation; in fact, it will offer, and it is designed to offer, substantially less scope for public consultation.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Stollery:** I won't pursue the matter. I think I have made my point.

**The Chairman:** Yes, and you may wish to pursue the same question with the minister. Senator Stewart.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mr. Chairman, when the ambassador was here on an earlier occasion I asked him a question concerning energy. At that time he felt it discreet to be at least oblique in his response. I will ask my question again, unless he wants to say right now that he feels the same constraints. My question was: Will this agreement make it difficult or impossible for provincial governments to make oil, gas or hydroelectric power available for the development of enterprises in provinces at prices lower than they will be prepared to sell those energy commodities for on the U.S. market?

**Mr. Ritchie:** Senator, it will make it no more difficult and certainly no less possible to do that than it is today.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** In other words, it will be just as countervailable under the agreement as it is now?

**Mr. Ritchie:** Just as, no more.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** So we have made no gain there?

**Mr. Ritchie:** As I believe I explained to honourable senators on my last appearance, in exchange for our accepting very substantial disciplines on our use of subsidies, we had the objective of getting very substantial disciplines on their use of countervail. In the event we were unable in this period of negotiations to reach that agreement, we accepted no disciplines whatsoever with respect to our use of subsidies. We have imposed some disciplines on their use of countervail, but clearly not as great discipline as we would like, not as great discipline as we would

[Traduction]

tants, d'ici à ce que prenne fin le processus, pour tenir des consultations et des audiences sur l'Accord et sur la loi mise en œuvre. Je ne dis pas cela pour critiquer la façon de procéder des É.-U., mais durant la période de consultation, les Américains ont tenu, je crois, deux jours et demi d'audiences à huis clos sur l'Accord, comparativement aux longues consultations tenues par votre Comité et par le comité de l'autre endroit dans l'ensemble du pays. Il n'y a, de toute évidence, pas de comparaison possible quant au degré de consultation.

L'an prochain, quand viendra le temps du dépôt de la loi de mise en œuvre, alors que le Sénat et la Chambre des représentants disposeront d'un maximum de 90 jours pour se prononcer—et l'on s'attend que ce soit moins que cela—le Parlement, lui, aura tout son temps et pourra étudier le projet de loi en première, deuxième et troisième lecture et tenir toutes les audiences spéciales qu'il juge nécessaires.

Ces précisions visent simplement à démontrer que le modèle américain n'offre pas plus de possibilités de consultation; en fait, ce serait plutôt le contraire.

**Le président:** Je vous remercie.

**Le sénateur Stollery:** Je n'irai pas plus loin. J'ai soulevé ce que je voulais soulever.

**Le président:** Très bien. Peut-être désirerez-vous interroger la ministre à ce sujet. Sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Monsieur le président, lorsque l'ambassadeur est venu témoigner ici il y a quelque temps, je lui ai posé une question concernant l'énergie. À l'époque, il s'était montré à tout le moins évasif dans sa réponse. J'aimerais lui poser la question de nouveau, à moins qu'il n'ait encore les mêmes réserves. Ma question est la suivante: l'Accord va-t-il rendre difficile ou impossible aux gouvernements provinciaux de procurer du pétrole, du gaz ou de l'énergie hydro-électrique à leurs entreprises à meilleur prix que ce qu'elles auraient pu obtenir sur le marché américain en échange de ces sources d'énergie?

**M. Ritchie:** Sénateur, ce ne sera pas plus difficile, et certainement pas moins possible, pour elles de le faire que ce ne l'est aujourd'hui.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** En d'autres termes, la situation sera comparable, en vertu de l'Accord, à celle qui prévaut aujourd'hui?

**M. Ritchie:** Ni plus, ni moins.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Vous n'avez rien gagné sur ce point?

**M. Ritchie:** Comme je crois l'avoir expliqué aux honorables sénateurs lors de ma dernière comparution, en échange de notre bonne volonté à accepter de limiter le recours aux subventions, nous pouvions nous attendre à obtenir de leur part qu'ils se disciplinent, eux aussi, sensiblement dans leur usage des droits compensatoires. Si nous ne pouvions pendant les négociations en arriver à cette entente, nous n'accepterions alors absolument pas de limiter notre recours aux subventions. Nous leur avons imposé certaines limites dans leur usage de

[Text]

expect to achieve if, during the fiveyear period which had been set aside for this purpose, we were prepared to reach an accommodation which involved substantial disciplines on our own practices.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mr. Chairman, I'll ask another question, if I may, but there may be other senators who have questions.

**The Chairman:** I have only one other name on my list at the moment Senator Olson.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** You say that the transportation sector has been withdrawn altogether from the agreement. Does that mean that American trucking companies will not be able to buy up Canadian trucking companies? Does it mean that American bus lines will not be able to buy Canadian bus lines? Does it mean that American bus and trucking concerns will not be able to erect and operate terminals in Canada at places such as Toronto?

**Mr. Ritchie:** It means, sir, that the *status quo* is unchanged.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** The *status quo* after Bills C18 and C19 or before that?

**Mr. Ritchie:** The *status quo* both with respect to our present legislative framework and with respect to our flexibility to change the legislative framework in the future.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** In other words, they would be permitted to buy?

**Mr. Ritchie:** If our legislation permitted them to buy they would be able to buy, unless we changed our legislation.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** What about the acquisition provisions in the agreement?

**Mr. Ritchie:** The acquisition provisions of the agreement grandfather all existing policies, practices, legislation. That includes a number of areas of transportation, communications, telecommunications and energy and a number of other areas. Those would all be grandfathered and not subject to these provisions. Anything outside those, the right to existing legislative structures at the federal level, would be where it was operated through Investment Canada subject to the revised thresholds. It also, of course, does not impinge upon provincial investment policies.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** If the transportation sector had not been withdrawn from the agreement, would there have been advantages to Canadian trucking companies or railway companies in that the agreement would become part of the supreme law of the land in the United States and consequently would overrule state laws with regard to trucking and railroading?

**Mr. Ritchie:** Yes, there would have been those benefits.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** We lost those?

[Traduction]

droits compensatoires mais pas assez à notre goût, pas assez par rapport à ce que nous aurions été en droit de nous attendre si au cours de la période de cinq ans qui a été réservée à cette fin nous sommes vraiment disposés à nous entendre pour nous limiter nous-mêmes.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** D'autres sénateurs veulent peut-être poser des questions.

**Le président:** Je n'ai qu'un autre nom sur ma liste pour le moment, le sénateur Olson.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Vous dites que le secteur des transports a été complètement exclu de l'Accord. Cela signifie-t-il que les sociétés de camionnage américaines ne pourront acheter des sociétés de camionnage canadiennes? Que les sociétés d'autocar américaines ne pourront acheter des entreprises de transport par autocar canadiennes? Que les entreprises de transport par autocar et de camionnage américaines ne pourront pas construire et exploiter des terminus au Canada dans des villes comme Toronto?

**M. Ritchie:** Cela signifie, monsieur, qu'on s'en tient au *statu quo*.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Le *statu quo* créé par les projets de loi C-18 et C-19 ou celui qui les précédait?

**M. Ritchie:** Le *statu quo* qui découle de nos lois actuelles et qui est inhérent à notre capacité de changer ce cadre législatif dans l'avenir.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Autrement dit, les sociétés américaines pourraient acheter?

**M. Ritchie:** Si nos lois le leur permettaient, il en serait ainsi, à moins que nous changions nos lois.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Que dire des dispositions de l'Accord relatives à l'acquisition?

**M. Ritchie:** Ces dispositions protègent toutes les politiques, pratiques et mesures législatives actuelles. Elles visent un certain nombre de domaines des transports, des communications, des télécommunications et de l'énergie et aussi un certain nombre d'autres domaines qui seraient tous protégés et non visés par ces dispositions. À part ces domaines, le droit des autorités législatives actuelles au niveau fédéral serait préservé et pourrait s'exercer par l'entremise d'Investissements Canada sous réserve de limites révisées. On peut en dire autant d'ailleurs des politiques d'investissement provinciales.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Aurait-il été avantageux pour les sociétés canadiennes de camionnage et de chemins de fer que le secteur des transports n'ait pas été exclu de l'accord, en ce sens que ce dernier aurait été intégré à la première loi des États-Unis et qu'il aurait eu préséance sur les lois des États en ce qui a trait au camionnage et au transport par chemins de fer?

**M. Ritchie:** Oui, cela leur aurait été avantageux.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Nous avons perdu cet avantage?



[Text]

**Mr. Ritchie:** We lost those. We did not on our side make the sort of parallel commitments that would have applied to our law of the land and our provincial laws and regulations.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** But the argument has been made that given geography our access to many American states is much more important to us than American access to highly populated sections of Canada. Consequently it is very difficult to talk about the same rules producing the same results in the area of transportation. They just simply do not.

**Mr. Ritchie:** As the senator is very much aware, it is a mixed picture. I guess I am of the impression, and have come to expect, that nothing makes a provision so popular as dropping it. When that provision was envisaged to be part of the agreement, very strong representations were made to us that the balance of advantages would have been against Canada to retain those provisions in the agreement. Now they are gone and I suspect there will be a great appreciation of the benefits we could have gained through that, and there is, of course, nothing that would prevent us in a future round from working out arrangements to bring transportation back under the agreement. But that would have to be after January 1, 1987.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I had thought, Mr. Chairman, that Bill C18 and Bill C19 were drafted on the assumption that this agreement would include transportation. That is why I want to see the effect upon those two industries. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you. Senator Olson, Senator Bosa and Senator LeBlanc. Senator Olson.

**Senator Olson:** Thank you, Mr. Chairman. I just want to ask briefly some questions for clarification. When you were attempting to explain the clarification, Ambassador Ritchie, about the definition of proportionality with respect to energy supplies, and so on, there were two things that came to mind.

First of all, when do we get a declaration of a shortage of supply so that this sharing kicks in? Secondly, I am sure I read something to the effect that the international oil arrangement we had superseded all or takes precedence over everything and anything that is in the agreement.

Perhaps you can help me on one other thing, and that is whether or not that international agreement includes both production and imports that are available to either Canada or the United States? I am not sure but I think that was for contractual supply when it was put in there, and I don't even know if we have any contractual suppliers any more.

**Mr. Ritchie:** On the first point there is a shortage when we determine there is a shortage.

**Senator Olson:** Who says there is a shortage?

**Mr. Ritchie:** We do. We will be monitoring the supply situation for various commodities through the National Energy Board, and when their advice is that we are in a short supply situation we will then trigger the export restrictions.

[Traduction]

**M. Ritchie:** En effet. De notre côté, nous n'avons pas pris les mêmes engagements parallèles qui auraient touché notre loi sur le territoire et les lois et règlements provinciaux.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mais on a dit qu'étant donné notre configuration géographique, notre accès à de nombreux États américains est beaucoup plus important pour nous que l'accès des Américains à des zones hautement peuplées du Canada. En conséquence, il est très difficile de dire que les mêmes règles vont donner les mêmes résultats dans le domaine des transports. C'est simplement faux.

**M. Ritchie:** Comme le sénateur le sait fort bien, il y a du pour et du contre. J'en suis venu à penser et même à espérer que rien ne rend une disposition aussi populaire que le fait de l'exclure. Lorsqu'on songeait à inclure cette disposition dans l'Accord, nous avons été fortement prévenus que cela serait, tout compte fait, moins avantageux pour le Canada. Maintenant que ces dispositions ne sont plus là je suis certain qu'on ventera les avantages que nous aurions pu en tirer et rien ne nous empêcherait bien sûr lorsque nous reprendrons nos négociations de faire en sorte que la disposition relative au transport soit réinsérée dans l'Accord. Mais il faudrait que ce soit après le 1<sup>er</sup> janvier 1989.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Je pensais, monsieur le président, que les projets de loi C-18 et C-19 avaient été rédigés en tenant pour acquis que cet Accord porterait aussi sur les transports. C'est pourquoi je tiens à en voir l'effet sur ces deux industries. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci. Sénateur Olson, sénateur Bosa et sénateur LeBlanc. Sénateur Olson.

**Le sénateur Olson:** Merci, monsieur le président. Je veux simplement poser brièvement quelques questions pour plus de précision. Lorsque vous cherchiez à expliquer, ambassadeur Ritchie, la répartition proportionnelle prévue des approvisionnements énergétiques, etc., deux idées me sont venues à l'esprit.

Premièrement, quand une telle insuffisance des approvisionnements déclenche-t-elle la formule du partage? Deuxièmement, je suis sûr d'avoir lu quelque part que l'entente internationale que nous avons sur le pétrole, a préséance sur tout ce qui se trouve dans l'Accord.

Vous pourriez peut-être m'aider sur un autre plan, c'est-à-dire en m'expliquant ce qui arriverait si cet accord international incluait à la fois la production et les importations offertes soit au Canada soit aux États-Unis? J'ai l'impression qu'on songeait à un approvisionnement contractuel au moment de la rédaction, et je ne sais même pas si nous avons encore des fournisseurs contractuels.

**M. Ritchie:** Premièrement, il y a pénurie lorsque nous déterminons qu'il y en a une.

**Le sénateur Olson:** Qui dit qu'il y a pénurie?

**M. Ritchie:** Nous. Nous contrôlerons la situation de l'offre de divers produits par le truchement du Conseil national de l'énergie, et si ce dernier nous avise que nous sommes en pénurie, nous aurons alors recours aux restrictions visant les exportations.



[Text]

The senator is quite right on the second point, that the International Energy Agency provisions do supersede. As I recall they are limited to petroleum.

**Senator Olson:** To oil.

**Mr. Ritchie:** To oil. They do not include natural gas or electricity. Those do supersede, and it is correct to say that whereas under this trade arrangement there is no supply commitment made, there is no undertaking that we will supply a given volume of any commodity to the United States.

**Senator Olson:** Not even as deined by the proportionality provision?

**Mr. Ritchie:** No, sir. Perhaps I should linger on that for a moment because I know it is widely misunderstood. What the agreement says is that if Canadian producers find it in their commercial interests to enter into contracts with American buyers, the government will not intervene in those contracts unless we are in a short supply situation, in which circumstance it will cut back, if it needs to, but it will not cut back below this proportionality level. On the other hand, there is no commitment to ensure that that supply actually does flow.

**Senator Olson:** But historical patterns, whether called contractual arrangements or not, is what proportionality is based on, isn't it?

**Mr. Ritchie:** Let me make the distinction between that, sir, and the International Energy Agency commitments, because there has been some public commentary that under some circumstances this arrangement could actually require us to ship more oil to the United States than we are producing. That is absolutely false. Not only have the authors of those comments not done their arithmetic properly, they have not had the benefit of the full proportionality language and text, but indeed there is no commitment whatsoever to supply under this agreement. The International Energy Agency does include some commitments to supply. It is triggered by the international supply situation. The senator is more knowledgeable about his than I, but I believe it is when there is a shortfall of over 7 per cent in overall availability.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, I see that the minister has arrived.

**The Chairman:** Yes. We will come back to Ambassador Ritchie later. As I explained earlier, honourable senators, we will interrupt the testimony of Ambassador Ritchie now to hear the minister. I now welcome before the committee, on your behalf, the Honourable Pat Carney, the Minister for International Trade, the minister responsible for the subject of our inquiry, who had kindly agreed to come before the committee today. I know that under normal circumstances this minister, as any other, would be only too willing to come, but we can appreciate the pressure she has been under these days with the full text of the agreement just having been released. I appreciate her giving us some time before Parliament adjourns.

[Traduction]

Le sénateur a tout à fait raison de dire en deuxième lieu, que les dispositions relatives à l'énergie sur le plan international auront préséance. Si je me souviens bien, elles sont limitées au pétrole.

**Le sénateur Olson:** C'est ça.

**M. Ritchie:** Au pétrole. Et non pas aussi au gaz naturel ou à l'électricité. Ces formes d'énergie l'emportent, et il est juste de dire que tandis qu'en vertu de cet accord commercial aucun engagement n'est pris relativement aux approvisionnements, nous ne nous sommes pas engagés non plus à fournir un volume donné de produits aux États-Unis.

**Le sénateur Olson:** Même pas selon la définition de la disposition relative à la proportionnalité?

**M. Ritchie:** Non, monsieur. Je devrais peut-être m'attarder quelques instants à cette question parce que je sais qu'elle est fort mal comprise. L'accord stipule que si les producteurs canadiens estiment qu'il est de leur intérêt commercial de conclure des contrats avec des acheteurs américains, le gouvernement n'interviendra pas à moins que nous soyons en situation de pénurie, auquel cas il apportera des réductions, si besoin en est, mais il ne réduira pas en deçà du seuil de proportionnalité. Par ailleurs, aucun engagement n'a été pris pour veiller à ce que les approvisionnements continuent.

**Le sénateur Olson:** Mais depuis toujours, qu'on ait procédé par des ententes contractuelles ou non, c'est sur cela que la proportionnalité est fondée, n'est-ce pas?

**M. Ritchie:** Permettez-moi de distinguer entre cet aspect, monsieur, et les engagements de l'Agence internationale de l'énergie, parce que certains ont dit que parfois cet accord nous obligerait véritablement à expédier plus de pétrole aux États-Unis que nous n'en produisons. C'est absolument faux. Non seulement ces personnes ne savent pas calculer, ou n'ont pas eu l'occasion de se mettre pleinement au courant de la proportionnalité et de lire à ce sujet, mais je vous assure que rien ne nous oblige à assurer un approvisionnement quelconque aux termes de cet Accord. L'Agence internationale de l'énergie comporte des engagements en ce sens. Elle doit faire face à la situation de l'approvisionnement international. Le sénateur est plus au courant de ce fait que je ne le suis, mais je crois que cela se produit lorsqu'il y a une pénurie qui dépasse 7 p. 100 de toutes les ressources disponibles.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, je vois que madame la ministre est arrivée.

**Le président:** Oui. Nous reviendrons à l'ambassadeur Ritchie plus tard. Comme je l'ai déjà expliqué, honorables sénateurs, nous interrompons le témoignage de l'ambassadeur Ritchie maintenant pour entendre la ministre. Je vais donc souhaiter la bienvenue au Comité en votre nom à l'honorable Pat Carney, ministre du Commerce extérieur et ministre responsable de l'objet de notre enquête, qui a gentilement consenti à venir témoigner aujourd'hui. Je sais qu'en temps normal cette ministre, comme tout autre ministre d'ailleurs, ne serait que trop désireuse de venir comparaître, mais nous pouvons comprendre toute la pression qu'elle a dû subir ces jours-ci alors que le texte intégral de l'Accord vient d'être publié. Je

[Text]

Miss Carney requires no introduction to the members of this committee, so I will ask her immediately to proceed with an opening statement, following which we will go to questions from members of the committee.

**The Honourable Pat Carney, Minister for International Trade:** Thank you very much, Mr. Chairman. It is a pleasure to appear before your committee. Usually you and I sit side by side on the plane going back to Vancouver and we discuss free trade to our hearts content. It is a pleasure to be here to continue our discussions in a more formal atmosphere. I have been held up in our cabinet and I wanted to suggest that maybe we could go to 6.15 because I had said I would be here for an hour, if that suits you. Is it your wish that I do that?

**The Chairman:** Yes, thank you very much.

**Miss Carney:** After that we run into our caucus, but I just could not get here earlier.

Before we proceed with your questions, I would like to make a brief opening statement. Gordon, I know, has reviewed with you the highlights of the final text that has been released, but I would like to take a few minutes to tell you why I believe that the proposed trade agreement is good for Canada.

The agreement reached on October 3 and released last week meets the needs of Canada's resource: agricultural, fishing, manufacturing, and service industries. It is far-reaching and innovative. It builds on the past and is responsive to special needs. It is consistent with our GATT obligations. It provides time for adjustment with a ten-year period. It preserves certain programs and policies where Canada wished to retain freedom of action, such as those providing for marketing boards and supply management in the agricultural sector, for regional development incentives, for our cultural policies and programs and, of course, our network of social support programs.

This agreement will create a whole new environment in which Canadians work and live. It will create new opportunities for jobs. It will encourage the application of more advanced technology. It will increase the incomes Canadians earn. It will encourage Canadians to seek their future in Canada and attract the best from abroad. In general, it will create a positive, constructive kind of environment with new opportunities for expansion and growth.

In particular, the agreement:

- 1) provides our exporters of goods and services with the best access of any industrialized country to the largest and wealthiest market in the world.

And that is something that other countries are deeply envious of us for, Mr. Chairman.

The agreement:

[Traduction]

lui suis reconnaissant de pouvoir nous consacrer du temps avant que le Parlement ajourne.

M<sup>lle</sup> Carney n'a pas besoin d'être présentée aux membres du Comité, de sorte que je lui demanderai immédiatement de prononcer sa déclaration préliminaire, après quoi les membres du Comité l'interrogeront.

**L'honorable Pat Carney, ministre du Commerce extérieur:** Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis heureuse de me trouver parmi vous. Habituellement, nous nous retrouvons assis l'un à côté de l'autre dans l'avion qui nous amène à Vancouver et nous discutons du libre-échange à bâtons rompus. Je suis heureuse d'être ici pour poursuivre cette discussion dans un cadre plus officiel. J'ai été retardée au cabinet et je voulais proposer que nous prolongions la séance jusqu'à 18 h 15 parce que j'avais dit que je vous consacrerai une heure, si cela vous convient. Cela vous convient-il?

**Le président:** Oui, merci beaucoup.

**Mlle Carney:** Après cela, je devrai me rendre au caucus, mais vraiment je ne pouvais arriver ici plus tôt.

Avant de vous laisser poser vos questions, j'aimerais faire une brève déclaration préliminaire. M. Ritchie, je sais, a passé en revue avec vous les points saillants du texte final qui a été publié, mais j'aimerais prendre quelques minutes pour vous dire pourquoi je crois que l'accord de libre-échange que nous avons proposé est une bonne chose pour le Canada.

L'Accord conclu le 3 octobre et publié la semaine dernière répond aux besoins du Canada sur le plan des ressources, de l'agriculture, des pêches, de la fabrication et des services. Sa portée est considérable et il est innovateur. Il bâtit sur le passé et tient compte des besoins spéciaux. Il est conforme à nos obligations en vertu de l'Accord du GATT. Il nous donne le temps, soit dix ans, pour procéder aux ajustements socio-économiques nécessaires. Il protège certains programmes et politiques au sujet desquels le Canada désire garder toute liberté d'action, par exemple en ce qui concerne les offices de commercialisation et l'encadrement de l'offre dans le secteur agricole, l'incitation au développement régional, les politiques et programmes culturels et, bien sûr, l'ensemble de nos programmes sociaux.

Cet accord créera un environnement de travail et de vie totalement nouveau pour les Canadiens. Il créera de nouvelles possibilités d'emplois. Il encouragera l'application de techniques plus poussées. Il accroîtra les revenus des Canadiens. Il les encouragera à bâtir leur avenir au Canada et attirera les meilleurs éléments de l'étranger. Il créera, généralement, une sorte d'environnement positif, constructif, ainsi que de nouvelles possibilités d'expansion et de croissance.

Mais surtout, cet Accord:

- 1) assure aux exportateurs canadiens de biens et de ressources un accès, comme nul autre pays industrialisé ne s'en est vu accorder, au marché le plus important et le plus riche du monde;

Et c'est une chose pour laquelle beaucoup d'autres pays nous envient beaucoup, monsieur le président.

L'Accord:



## [Text]

2) constitutes a major step forward in managing the biggest trading relationship in the world and away from unilateral border measures; and

3) for the first time, provides a set of disciplines covering a large number of service sectors, as well as facilitates the flow of investment and temporary entry for business purposes.

The agreement is good for Canada because it strikes a delicate balance between our export interest and our import sensitivities.

For example, the agreement on agriculture provides for an important package of trade liberalizing measures and ensures that agricultural products will benefit from the increased security of access flowing from the arrangements on dispute settlement. At the same time, nothing in the agreement will in any way affect the right of the federal government and the provinces to introduce and maintain programs to protect and stabilize farm incomes.

As another example, the agreement on energy will secure Canada's access to the United States market for energy goods. The two countries have recognized that they have a common interest in ensuring access to each other's market and enhancing their mutual security of supply. They have, therefore, built on their existing GATT rights and obligations and agreed that, as each other's best customer, they should get fair treatment should there be any controls of energy trade. At the same time, both remain free to determine whether and when to allow exports and may continue to monitor and licence exports.

I think that is an important point, Mr. Chairman. People seem to be confused about the fact that Canada still retains its right to decide if it is going to export energy at all.

The agreement is also good for Canada because it allows for measures to ease the adjustment to a freer trading environment.

First of all, based on extensive consultations with the private sector, tariffs will be eliminated over a period of ten years, starting, of course, January 1, 1989. Secondly, during this transition period, there will be scope to impose restrictions on imports to deal with surges causing serious injury to domestic producers. Finally, the government has maintained scope to provide adjustment assistance where necessary, focusing on labour adjustment and building on our current extensive programs of assistance to labour and firms.

In a fundamental way, the proposed trade agreement is key to the government's objective of creating an attractive climate for investment and jobs in Canada. By responding to the twin challenges of global competition and U.S. protectionism, the agreement sends out a powerful signal to all investors: that combined with our educated and skilled labour force, as well as our natural resources and technical knowhow, makes Canada second to none as an investment location.

## [Traduction]

2) constitue un progrès substantiel dans la gestion des relations commerciales les plus importantes au monde, et dans la suppression de mesures unilatérales à la frontière; et

3) prévoit, pour la première fois, un ensemble de règles portant sur un grand nombre de secteurs de services, et facilite le flux des investissements et l'admission temporaire pour affaires.

Cet accord est avantageux pour le Canada parce qu'il forme un équilibre délicat entre nos intérêts à l'exportation et nos particularités à l'importation.

Par exemple, dans le secteur agricole, cet accord prévoit un ensemble important de mesures de libéralisation du commerce et garantit que les produits agricoles jouiront de la plus grande sécurité d'accès découlant des arrangements relatifs au règlement des différends. Par ailleurs, rien dans l'accord ne portera, en aucune façon, atteinte au droit du gouvernement fédéral et des provinces d'introduire et de maintenir des programmes visant à protéger et à stabiliser les revenus agricoles.

Encore à titre d'exemple, dans le secteur de l'énergie, l'accord garantira l'accès de nos produits énergétiques au marché américain. Les deux pays ont reconnu qu'il était dans leur intérêt mutuel de se garantir l'un à l'autre l'accès à leur marché respectif et de renforcer leur sécurité réciproque en matière d'approvisionnement. Ils ont donc bâti sur leurs droits et obligations en vertu de l'Accord général et convenu que, en tant que meilleur client l'un de l'autre, ils devaient se voir accorder un traitement équitable en cas de contrôle sur le commerce des produits énergétiques. En outre, les deux parties restent libres de déterminer s'il y a lieu d'autoriser les exportations, et à quel moment, et peuvent continuer de contrôler et d'imposer des licences d'exportation.

Je crois qu'il s'agit là d'un point important, monsieur le président. Les gens semblent ne pas trop savoir si le Canada conserve son droit de décider s'il exportera le moins de l'énergie.

Cet accord est également avantageux pour le Canada étant donné qu'il laisse le temps de mettre en œuvre des mesures afin de faciliter l'ajustement à la libéralisation du commerce.

Tout d'abord, compte tenu d'intenses consultations avec le secteur privé, les droits de douane seront éliminés sur une période de dix ans, à compter, il va sans dire, du 1<sup>er</sup> janvier 1989. Deuxièmement, cette période de transition nous laissera la possibilité d'imposer des restrictions sur les importations de manière à empêcher qu'elles ne portent un grave préjudice aux producteurs nationaux. Enfin, le gouvernement a toujours la faculté de fournir de l'aide si besoin est, et pourra se concentrer sur l'adaptation de la main-d'œuvre et bâtir sur ses vastes programmes d'aide aux travailleurs et aux entreprises.

D'une manière fondamentale, l'accord commercial proposé est essentiel pour atteindre l'objectif du gouvernement, qui est d'instaurer un climat favorable aux investissements et à la création d'emplois au Canada. En répondant aux doubles défis de la concurrence globale et du protectionnisme américain, l'accord fait clairement comprendre à tous les investisseurs que grâce, d'une part, à une main-d'œuvre instruite et qualifiée et, d'autre part, aux ressources naturelles et aux compétences



## [Text]

This agreement is not a radical departure from the past, Mr. Chairman. It builds on fifty years or more of experience in Canada and around the world in cutting barriers to trade and investment. And that experience has been uniformly positive.

It builds on previous trade agreements between the United States and Canada dating back to 1935, including the Auto Pact, the Defence Production Sharing Arrangements, the Air Agreement and others. We borrowed from the work of the International Joint Commission.

It builds on our commitments to each other under the GATT, the OECD, the International Energy Agreement and more. The habit of cooperation between Canada and the United States is not new. But we knew we could do better. Both governments believed we could achieve even more open and secure access to each other's markets. The government sought to give Canadian manufacturers secure access to a market of some 250 million people so that they could plan and invest with confidence. And we achieved those goals.

In the final analysis, the trade agreement is good for all Canadians because it is the product of extensive consultations with Canadians.

Some of the milestones of these consultations include:

- 1) the hearings of this committee several years ago;
- 2) the consultations of my predecessor, Jim Kelleher, during the spring and summer of 1985;
- 3) the hearings of the Special Joint HouseSenate Committee reviewing the green paper on foreign policy during the summer of 1985;
- 4) the hearings of the Macdonald Royal Commission;
- 5) the close work of the TNO with the private sector, and with my own office, with the ITAC and the SAGITS, our consultative groups, and the provinces through the Continuing Committee on Trade Negotiations; and
- 6) the hearings conducted by provincial legislatures, both before and after October 4, as well as the current hearings of the House and Senate committees.

Finally, while this is a mammoth undertaking, it is, after all, a trade arrangement. It does not in itself constitute any necessary threat to the sovereign independence of either country, as experience with such arrangements around the world has clearly demonstrated.

It does not mean political annexation. It does not limit our freedom of action on social policies, cultural policies, defence policies, or even trade policies visà-vis the rest of the world. We

## [Traduction]

techniques dont il dispose, le Canada est tout simplement l'endroit idéal pour investir.

Mais cet accord, monsieur le président, ne rompt pas radicalement avec le passé. Il s'appuie sur une expérience de cinquante ans et plus, tant au Canada que dans le monde, où l'on a cherché à éliminer les obstacles au commerce et à l'investissement. Et cette expérience a donné partout des résultats positifs.

Il s'appuie sur les accords commerciaux conclus antérieurement entre les États-Unis et le Canada, et remontant à 1935, dont le Pacte de l'automobile, les Accords de partage de la production du matériel de défense, l'Accord aérien et d'autres. Nous avons en outre bénéficié de l'expérience de la Commission mixte internationale.

Enfin, il repose sur les engagements qui lient nos deux pays dans le cadre du GATT, de l'OCDE, de l'Accord international sur l'énergie et bien d'autres. Le principe d'une coopération entre le Canada et les États-Unis n'est pas nouveau. Mais nous savions que nous pouvions faire davantage. Les deux gouvernements étaient convaincus qu'il était possible d'obtenir un accès plus large et plus sûr au marché de chaque pays. Le gouvernement a cherché à procurer aux manufacturiers canadiens une garantie d'accès à un marché de quelque 250 millions de consommateurs, afin qu'ils puissent planifier et investir avec confiance. Et ces objectifs ont été atteints.

En dernière analyse, l'accord de libre-échange profite à tous les Canadiens parce qu'il est le résultat de vastes consultations avec les Canadiens.

Voici quelles ont été les grandes étapes de ces consultations:

- 1) les audiences tenues par ce Comité il y a quelques années;
- 2) les consultations tenues avec mon prédécesseur, M. Jim Kelleher, au cours du printemps et de l'été 1985;
- 3) les audiences tenues au cours de l'été de 1985 par le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'étudier le Livre vert sur la politique extérieure;
- 4) les audiences de la Commission Macdonald;
- 5) la collaboration étroite entre le TNO, le secteur privé (CCE/GCSCE) et les provinces (CPNC/RPM); et
- 6) les audiences tenues par les assemblées législatives des provinces, tant avant qu'après le 4 octobre, ainsi que les audiences qui se déroulent actuellement devant les comités de la Chambre et du Sénat.

Finalement, s'il s'agit d'une entreprise gigantesque, ce n'est, après tout, qu'un accord commercial. Il ne représente pas nécessairement en soi une quelconque menace à l'indépendance et à la souveraineté de l'un ou l'autre pays, comme l'ont prouvé clairement et sans équivoque les arrangements similaires qui ont été conclus entre de nombreux pays.

Il ne s'agit pas d'annexion politique. L'accord ne limite en rien notre liberté d'action en matière de politiques sociales, culturelles, de défense ou même de commerce avec d'autres

*[Text]*

will be as free once the agreement is in place as we are today to follow our own destiny, from our broadest national purposes to the specifics of farm supply management and regional industrial development.

Surely, the only constraint on our "sovereignty" is this: if the advantages of this agreement prove to be very substantial, so too would be the cost of abrogating the agreement for any future government seeking to move in directions inconsistent with the agreement.

That concludes my opening remarks, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Madam Minister.

**Miss Carney:** I have Mr. Ritchie with me, and I also have Don Campbell from External Affairs, the ADM for the U.S., with me. Between the three of us we should be able to answer your questions.

**The Chairman:** Thank you. Senator Olson, you were in the middle of questioning Ambassador Ritchie. I don't know whether you want to continue with the minister.

**Senator Olson:** Perhaps I could.

**The Chairman:** Would you like to direct your questions to the minister?

**Senator Olson:** Yes, Mr. Chairman. The only other port we didn't get to was whether or not you have made a commitment under the energy portions of this agreement wherein there could be a change in the location of delivery, which could in some cases be expensive for the producers, particularly of oil from Alberta. In other words, would oil that is now going to customers a short distance south be diverted to some other part of Canada, with an exchange arrangement for the netback to the producer, which could be detrimental?

**Miss Carney:** Mr. Ritchie will speak to this.

**Mr. Ritchie:** Senator, precisely to deal with that question, we have a provision which seeks to minimize the disruption of normal channels of supply. The way the provision is worded it enables Canada to apply restrictions which do not require the disruption of normal channels of supply, and that keeps us our flexibility. In practice we would seek, to the extent possible, to accommodate those normal channels.

**Senator Olson:** If you did restrict the supply inside of Canada, obviously you would have to move it to some other part of the domestic market within Canada.

**Mr. Ritchie:** Yes indeed.

**Senator Olson:** Who is going to pay the cost? That is really what I am asking.

**Mr. Ritchie:** Under those circumstances, where it was necessary for our energy security, we would indeed rechannel the flow of energy. Under those circumstances it is likely that it would be accompanied with an increase in price such that it

*[Traduction]*

pays. Nous serons tout aussi libres, lorsque l'accord sera mis en application, que nous le sommes aujourd'hui de suivre notre propre destinée, tant sur le plan de nos grands objectifs nationaux que sur celui des mesures propres à l'encadrement de l'offre en agriculture ou à l'expansion industrielle régionale.

En tout état de cause, la seule contrainte qui est posée à notre «souveraineté» est la suivante: si les avantages de cet accord s'avèrent très importants, il en sera de même du coût que l'abrogation de l'accord entraînerait pour tout gouvernement ultérieur qui chercherait à prendre une orientation contraire à l'accord.

Voilà, monsieur le président, qui met fin à ma déclaration liminaire.

**Le président:** Merci beaucoup, madame la ministre.

**Mlle Carney:** Je suis accompagnée aujourd'hui de M. Ritchie ainsi que de M. Don Campbell des Affaires extérieures, le sous-ministre adjoint chargé du secteur des États-Unis. Nous devrions être en mesure tous les trois de répondre à vos questions.

**Le président:** Merci. Sénateur Olson, vous étiez en train d'interroger l'ambassadeur Ritchie. Je ne sais pas si vous voulez maintenant poursuivre avec la ministre.

**Le sénateur Olson:** Je devrais peut-être.

**Le président:** Aimerez-vous vous adresser directement à la ministre?

**Le sénateur Olson:** Oui, monsieur le président. La seule autre question que nous n'avons pas abordée est la suivante: Vous êtes-vous ou non engagés en matière d'énergie dans le cadre de cet accord à changer le lieu de livraison, ce qui pourrait dans certains cas être coûteux pour les producteurs, surtout pour les sociétés pétrolières de l'Alberta. Autrement dit, détournerez-vous le pétrole, que l'on transporte vers le Sud sur une courte distance, vers une autre partie du Canada, avec un accord d'échanges qui pourrait être préjudiciable en ce qui concerne le revenu net du producteur?

**Mlle Carney:** M. Ritchie répondra à cette question.

**M. Ritchie:** Sénateur, pour répondre précisément à votre question, nous avons une disposition qui vise à perturber le moins possible les voies normales d'approvisionnement. Aux termes de cette disposition, le Canada peut concevoir des restrictions de façon à ne pas perturber les voies normales d'approvisionnement, et cela nous permet de conserver notre souplesse. En pratique nous essaierions, dans la mesure du possible, de ne pas déranger ces voies normales.

**Le sénateur Olson:** Si vous restreigniez l'approvisionnement au Canada, il vous faudrait de toute évidence le destiner à quelque autre partie du marché intérieur canadien.

**M. Ritchie:** Oui, en effet.

**Le sénateur Olson:** Qui en fera les frais? C'est ce que je veux savoir.

**M. Ritchie:** Dans ces circonstances, si c'était nécessaire pour la sécurité de nos ressources énergétiques, nous modifierions bel et bien les voies d'acheminement de l'énergie. En outre, il faudrait en augmenter le prix de sorte qu'il s'agirait beaucoup

[Text]

would be more a matter of who shared the profits rather than who bore the costs, but I am sure we could work out some arrangement on that.

**Senator Olson:** I hope you are right, that it is a matter of sharing profits rather than the costs. Anyway, thank you, Mr. Chairman. I appreciate having been able to ask those questions at this time.

**The Chairman:** Thank you, Senator Olson. Senator Bosa.

**Senator Bosa:** Madam Minister, chapter twentyone of the agreement specifies that the agreement shall remain in force unless terminated upon sixmonths' notice. But is it amendable as well? It does not mention the word "amendment" or "modify".

**Miss Carney:** I am just looking that up. I should just point out by way of explanation that I have been working from draft texts in dealing with this, so that the new document I have is not as familiar to me as the various draft texts that I have been working from.

**Senator Bosa:** Instead of referring to the chapter, perhaps I could ask whether as a general principle the agreement can be amended. Can the agreement be amended?

**Miss Carney:** Yes. There is provision for consultation during the agreement. Article 2104 in this new text says:

The Parties may agree upon any modification of or addition to this Agreement.

Then it spells out how one would do that. So, yes there is a mechanism for amendment.

**Senator Bosa:** After the Canadian Parliament considers this agreement, let's suppose that Parliament decides to propose an amendment prior to Congress adopting their part of the agreement, could an amendment take place at that stage?

**Miss Carney:** Before this is passed?

**Senator Bosa:** Before Congress has considered the free trade agreement?

**Miss Carney:** We are committed to passing this agreement in its present form. I suppose that you are alluding to the possibility that we could have brought in enabling legislation before the Americans enacted their enabling legislation. I can't give you a final answer on that, because clearly that is something we would have to track very carefully. Clearly we would have to take into account the legislative process of the agreement through both legislative systems. I can only say that we are committed to passing the agreement and so is the administration. Beyond that it gets pretty hypothetical.

**Senator Bosa:** I asked that question, Madam Minister, in light of the pronouncements that have been made by the Premier of Ontario, Mr. Peterson, and the Premier of Manitoba, Mr. Pawley, that they would challenge in the courts some aspects of this agreement, and on the assumption that they were successful what would be the mechanism for amending the agreement to comply with our rules?

[Traduction]

plus de se demander qui partage les bénéfices plutôt que qui assume les coûts, mais je suis convaincu que nous pourrions nous entendre à cet égard.

**Le sénateur Olson:** J'espère que vous avez raison de dire qu'il s'agit d'une question de partage de bénéfices plutôt que de coûts. De toute façon, merci, monsieur le président. Je vous sais gré de m'avoir permis de poser ces questions maintenant.

**Le président:** Merci, sénateur Olson. Sénateur Bosa.

**Le sénateur Bosa:** Madame la ministre, le chapitre 21 de l'accord dispose que celui-ci demeurera en vigueur sauf dénonciation sur préavis de six mois. Mais, est-il possible de le modifier? Ni le mot «modification» ni le verbe «modifier» n'y figurent.

**Mlle Carney:** Je cherche cette disposition dans l'accord. Je dois dire, en guise d'explication, qu'ayant travaillé en me fondant sur des projets de libellés, je ne connais pas le nouveau document aussi bien que les diverses ébauches qu'il m'a été donné de consulter.

**Le sénateur Bosa:** Au lieu de me reporter au chapitre, je puis peut-être demander si, règle générale, l'accord peut être modifié. L'accord peut-il être modifié?

**Mlle Carney:** Oui. Des dispositions en matière de consultation sont prévues. L'article 2104 de ce nouveau texte, se lit comme suit:

Les Parties pourront s'entendre sur les modifications et les ajouts à apporter au présent accord.

Dans le paragraphe suivant il est question de la procédure. Ainsi, on prévoit bel et bien un mécanisme de modification.

**Le sénateur Bosa:** Après que le Parlement canadien aura étudié cet accord, à supposer que le Parlement décide de proposer une modification avant l'adoption par le Congrès de leur partie d'accord, pourrait-on alors apporter une modification?

**Mlle Carney:** Avant qu'il soit adopté?

**Le sénateur Bosa:** Avant que le Congrès n'étudie l'accord de libre-échange?

**Mlle Carney:** Nous nous sommes engagés à adopter cet accord dans sa forme actuelle. Je suppose que vous faites allusion à la possibilité que nous puissions présenter une loi habilitante avant que les Américains ne promulguent la leur. Je ne puis vous donner une réponse définitive à ce sujet parce que de toute évidence il s'agit-là de quelque chose qu'il nous faudrait suivre de très près. Il nous faudrait de toute évidence tenir compte du processus législatif de l'accord dans les deux systèmes législatifs. Tout ce que je puis dire, c'est que nous nous sommes engagés à adopter l'accord et qu'il en va de même pour les Américains. À partir de là, les choses restent assez hypothétiques.

**Le sénateur Bosa:** J'ai posé cette question, madame la ministre, en raison des déclarations du premier ministre de l'Ontario, M. Peterson et du premier ministre du Manitoba, M. Pawley concernant la contestation devant les tribunaux de certains aspects de cet accord et à supposer qu'ils réussissent, quel serait le mécanisme de modification de l'accord qui respecterait nos règles?



[Text]

**Miss Carney:** You are getting into a hypothetical situation and I prefer not to comment on hypothetical situations, because it would be an endless maze.

**Senator Bosa:** Just one other question. What was the rationale for leaving beer and malt out of this agreement and having wine and spirits included? Was the beer industry considered to be a weaker industry than the wine industry?

**Miss Carney:** I am casting back to the weekend when we were involved in the negotiations. At any given time there were certain issues on the table or off the table. There were certain packages put forward and then they were negotiated. For instance, one area the American side was sensitive about was sugar. I am sure, Gordon, that you may have enlightened the Senate on this. There were other areas where both negotiating teams were very sensitive to some of the domestic concerns. Another one, of course, is the Jones Act, which we ran into.

In the case of beer, the provinces had indicated to us not an unwillingness but a concern that beer, where there are inter-provincial barriers, might form part of this agreement. I think I can say from memory and Gordon, you will correct me that no provincial premier I am aware of put a prohibition on negotiating beer, but they did reflect that negotiating beer would be a concern. That came up in several first ministers' conferences.

On the other hand, the situation with wine was different. Since the 1979 Tokyo Round, Canada has made commitments to deal with the fact that its wine pricing practices are discriminatory, and Canada has not moved much to meet those commitments. So wine was in a category where Canada had indicated it was not consistent with international trading practices.

Secondly, we knew that wine was before the GATT panel, and we also knew that a 301 trade action was being readied to zap against Canada because of the discriminatory price practices. So in that case, since we had already acknowledged we had to bring our pricing policies into line internationally, we knew we were under more pressure, if that is the word, to negotiate wine than beer, where we have not been found to be in such flagrant disregard for international rules and regulations.

I have given you a long answer, but basically we were under more pressure, in terms of the international trading system and in terms of our past commitments, to deal with discriminatory pricing of wine than we were for beer.

**Senator Bosa:** After the GATT Round in Tokyo, when the matter of tariffs on wines was discussed, GATT did not do anything until recently. Was the government aware that GATT was going to make some pronouncements on the Canadian wine industry?

**Miss Carney:** Informally we were aware. I have to be careful what I say here. This case has still not gone to the GATT council and so I can't make any public pronouncements. It would be inappropriate for me to make a public statement on it. But I know that it had been before the GATT panel for

[Traduction]

**Mlle Carney:** Vous parlez là d'une situation hypothétique; je préfère ne pas faire de commentaires étant donné la frétilité de l'exercice.

**Le sénateur Bosa:** Juste une autre question. Pourquoi la bière et le malt sont-ils exclus de l'accord, contrairement aux vins et aux spiritueux? L'industrie de la bière est-elle plus fragile que celle du vin?

**Mlle Carney:** Je me reporte à la fin de semaine où nous avons participé à ces négociations. Il y avait constamment des questions qui étaient retirées puis remises sur la table. On mettait de l'avant toute une série de propositions qui étaient ensuite négociées. Par exemple, les Américains étaient très chateuilloux sur la question du sucre. Je suis sûre, Gordon, que vous avez éclairé le Sénat à ce sujet. À d'autres égards, c'était les deux équipes de négociateurs qui se montraient chatouilleux à cause de certaines préoccupations nationales. Il y a eu, bien sûr, le cas de la loi Jones.

Pour ce qui est de la bière, ce n'est pas que les provinces s'opposaient, à ce qu'elle soit incluse, mais elles s'inquiétaient à cause des obstacles aux échanges interprovinciaux. Si ma mémoire est bonne—et Gordon pourra me corriger au besoin—aucun premier ministre provincial ne s'est opposé à l'inclusion de la bière, mais tous ont exprimé des préoccupations. Le sujet a fait surface à l'occasion de plusieurs conférences des premiers ministres.

Pour ce qui est du vin, la situation est différente. Au Tokyo Round de 1979, le Canada avait reconnu que ses pratiques de fixation des prix du vin étaient inéquitables et avait promis de les changer; malgré tout, il n'avait pas fait grand-chose à cet égard. Le vin représentait donc un domaine où le Canada avait dû admettre que sa façon de fixer les prix n'était pas conforme aux pratiques du commerce international.

Ensuite, nous savions que le comité du GATT avait toute prêté une mesure commerciale 301 contre le Canada justement à cause de ces pratiques inéquitables. Ainsi, comme nous avions déjà admis que nos méthodes n'étaient pas conformes à la règle internationale, nous étions presque obligés, d'une certaine manière, de négocier le vin; pour la bière, c'était différent puisque dans ce domaine, nous n'étions pas en contradiction flagrante avec les règles internationales.

Ma réponse est peut-être un peu longue mais, essentiellement, nous n'avions pas d'autre choix, compte tenu des règles internationales et de nos engagements passés, que de mettre un terme à nos pratiques injustes dans l'industrie du vin, ce qui n'était pas le cas pour la bière.

**Le sénateur Bosa:** À la suite des négociations de Tokyo, où il avait été question des tarifs douaniers sur les vins, le GATT a tardé à prendre des mesures; ce n'est que tout récemment qu'il a décidé de passer à l'action. Le gouvernement savait-il que le GATT s'apprêtait à dénoncer les pratiques de l'industrie canadienne du vin?

**Mlle Carney:** Nous étions prévenus officieusement. Je dois faire bien attention à ce que je dis parce que le conseil du GATT n'a pas encore été saisi de cette question. Je dois donc éviter toute déclaration publique. Il serait inconcevable que je prenne position pour l'instant. Mais je sais que le comité du

[Text]

some time, and in my bilateral discussions with the European Community, with Willy de Clercq, the Commissioner responsible for trade, I know that it was a sore point in the trading relationship between the two countries, and that come hell or high water we were going to be held accountable to our GATT commitments in this area.

**The Chairman:** Thank you, Senator Bosa. Senaor Stewart.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Thank you, Mr. Chairman. I have two questions. One is fairly general and I will put that one first. The minister has told us about splendid gains that have been achieved, gains that are good for all Canadians. That is almost a direct quotation. And that's wonderful. What did we have to pay for what we got? I assume that this was something of a market situation. Reference has just now been made to the vintners. Clearly that would have been taken as a cost if one had not taken into account the GATT situation. What are we giving up in return for all these benefits?

**Miss Carney:** Well, that is a very broad question but let me answer it by using a favourite phrase of our chief negotiator, Simon Reisman, that this is a balanced package. It is not a question of our giving up beer for sugar or that we didn't give up beer for sugar. We can't deal with it in that way. We sought a package which would be beneficial to both countries and which would be balanced. The question of symmetry was quite important to us throughout the negotiations, the idea that it had to be a balanced agreement. So it is not a question of what we paid for what we got. It is really what we mutually gained by entering the Free Trade Agreement against what we would mutually lose without it.

You mentioned the wineries. I can only tell you that I have had several people in that industry say that they are looking forward to getting access to the U.S. market, and also the pressure that would be placed on interprovincial boundaries as a result. They are looking forward to an opportunity to compete in that market.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** So there were no costs. All right.

**Miss Carney:** I never said there were no costs. I said that it was a balanced package.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I am not saying that we got more than the Americans or that the Americans got more than we got.

**Miss Carney:** It is a net gain to us.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** What I want to know is what we had to pay for what we regard as a deal that is highly beneficial to Canadians.

**Miss Carney:** And I answer it the same way, that what we were looking for was what we gained by liberalizing trade between us visà-vis what we would lose without it. I mean to say, we have been doing this for fifty years and the gains are obvious to most Canadians, that the dropping of tariff barriers between the two countries has led to increased trade and increased economic growth.

[Traduction]

GATT étudie la question depuis un certain temps et, à l'occasion de mes entretiens avec Willy de Clercq, le Commissaire de la Communauté européenne responsable du commerce, j'ai constaté que cette question était un point litigieux dans nos relations commerciales, qu'à un moment ou l'autre le GATT allait nous demander de lui rendre des comptes.

**Le président:** Merci, sénateur Bosa. Sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Je vous remercie, monsieur le président. J'ai deux questions à poser. L'une est de portée assez générale et je vais commencer par celle-là. La ministre nous a parlé des gains fantastiques que nous avons faits, des gains qui seront profitables à tous les Canadiens. Elle l'a dit à peu près dans ces termes. Selon elle, c'est merveilleux. Quel est le prix que nous payons? Je suppose que c'était une question de marché. On vient tout juste de nous parler du cas des viticulteurs. Je suppose que cela aurait été considéré comme une concession, n'eût été l'intervention du GATT dans ce cas-là. Que donnons-nous au juste en échange de tous ces avantages?

**Mlle Carney:** C'est une question extrêmement vaste, mais je vous répondrai en vous citant une expression favorite de notre négociateur en chef, Simon Reisman: il s'agit d'un «marché équilibré». Nous n'avons pas joué la bière contre le sucre, ou refusé de céder la bière contre le sucre. Nous ne pouvions procéder de cette manière. Nous cherchions plutôt à conclure un marché équilibré qui serait avantageux pour nos deux pays. Tout au long des négociations, la symétrie a été une préoccupation constante, notre objectif étant de conclure une entente équilibrée, de sorte qu'il n'y a pas lieu de se demander ce que nous avons payé pour ce que nous avons obtenu. Il faut considérer ce que nous avons mutuellement gagné grâce au libre-échange, par opposition à ce que nous aurions perdu sans lui.

Vous avez parlé des viticulteurs. J'ai entendu plusieurs représentants de cette industrie dire qu'ils cherchaient l'occasion de s'implanter sur le marché américain et que des pressions ne manqueraient pas de s'exercer pour faire disparaître les obstacles au commerce entre les provinces. Ils sont impatients de trouver des débouchés dans ce nouveau marché.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Ainsi, l'accord ne nous en coûte rien. Très bien.

**Mlle Carney:** Je n'ai pas dit qu'il ne nous en coûte rien. J'ai dit que c'était un marché équilibré.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Je ne dis pas que nous avons obtenu plus que les Américains, ou que ceux-ci ont obtenu plus que nous.

**Mlle Carney:** Nous y avons sûrement gagné.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Je voudrais savoir le prix que nous avons dû payer pour cet accord considéré comme fort avantageux pour les Canadiens.

**Mlle Carney:** Je vais vous donner la même réponse: nous voulions tirer mutuellement parti de la libéralisation des échanges entre nos deux pays. C'est ce que nous faisons d'ailleurs depuis 50 ans et la plupart des Canadiens en comprennent bien les avantages. La suppression des obstacles tarifaires entre nos deux pays a favorisé le commerce et la croissance économique.



## [Text]

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Yes, that might well have taken place under the various GATT Rounds. However, let's not pursue that. We were told again and again, and not only by ministers of the present government, that what is important is not the lowering of tariffs with the United States but rather having access to that market for certain of our commodities.

By secure access, two things seem to have been meant. First, to be secure from new protectionist initiatives by Congress, and, second, that our exports would not be disrupted or impeded by troublesome trade action of the kind that you have had to suffer undershakes and shingles, salt, fish et cetera, et cetera.

Now, have we gained that secure access? Are we protected? Are we free from new protectionist initiatives of Congress and will we not be troubled by these trade actions of the kind with which you are all too familiar?

**Miss Carney:** You have really asked me several questions. Let me deal with them in order but not necessarily in the order you put them. You mentioned that lowering the tariff barriers was not considered a priority of our government in considering this agreement. That, of course, is not the case. Lowering tariff barriers was enormously important to both governments. Getting rid of the tariff barriers and the nontariff barriers that impede trade is the heart and soul of this agreement. That is the strength of the agreement.

In terms of securing access, we always said that there was no point in lowering the trade barriers between our two countries unless there was some way of securing that access and some better way of settling disputes than we now have. The test that the Prime Minister gave us, or the criteria that the Prime Minister gave us, was that it didn't have to be perfect, but he said it had to be "a significant improvement over what we have." It was not, however, ever considered that we would have and I have used this phrase before a licence to poach in the U.S. market or that the U.S. would have the right to poach in our market. It was never considered that as members of GATT we would be able to undertake actions on either side of the border which were contrary to our GATT obligations. The idea that, for instance, we would be able to subsidize exports to the U.S. in a trade distorting manner was never considered by us to be feasible or even something we would want to do.

Those are the sort of constraints we set. We looked for a better way to deal with disputes between our two countries, and I think we have got it because we do have a binding binational dispute settlement. In cases such as softwood lumber and potash and other trade actions that have been taken against us, and by us against Americans, such as in the case of corn, we do have an umpire we can go to if we think the action is unfair. At the same time we have the very important time element required to develop the new laws that are a necessity if you are going to take two markets and merge them into one market in a free trade area.

## [Traduction]

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** On aurait bien pu aboutir aux mêmes résultats dans le cadre des différentes négociations du GATT. Mais laissons cela de côté. On nous a répété à maintes reprises—et pas seulement les ministres de l'actuel gouvernement—que l'important n'était pas de supprimer les obstacles au commerce avec les États-Unis, mais plutôt d'avoir un accès garanti à leur marché pour certains de nos produits.

Par «accès garanti», il semble qu'on aurait voulu dire deux choses: d'abord nous protéger de toute nouvelle initiative protectionniste de la part du Congrès et, en second lieu, nous assurer que nos exportations ne seraient plus menacées par des mesures de rétorsion comme nous en avons connues—les bardeaux de cèdre, le sel, le poisson, etc.

L'avons-nous maintenant cet accès garanti? Sommes-nous bien protégés? Sommes-nous à l'abri de nouvelles initiatives protectionnistes du Congrès et sommes-nous à l'abri de ces mesures de rétorsion que nous connaissons trop bien?

**Mlle Carney:** Vous venez de me poser plusieurs questions. Permettez-moi d'y répondre une à une, mais pas nécessairement dans l'ordre où vous les avez posées. Vous avez dit que notre gouvernement, en s'engageant dans ces négociations, n'avait pas comme priorité la suppression des obstacles tarifaires. Naturellement, ce n'est pas vrai. Nous tenions énormément à réduire les tarifs douaniers. C'est justement le cœur même de cette entente, éliminer les obstacles tarifaires et non tarifaires. Telle est la pierre angulaire de l'entente.

Pour ce qui est de l'accès garanti, nous avons toujours dit qu'il était inutile de réduire les tarifs douaniers entre nos deux pays à moins de faciliter l'accès de nos marchés réciproques et de trouver un moyen de régler nos différends. Le seul critère que le premier ministre nous avait imposé était de ne pas rechercher la perfection, mais il fallait que l'entente représente une amélioration sensible par rapport à la situation actuelle. Il n'a jamais été question de chercher à obtenir carte blanche des Américains du marché américain et vice versa. Comme nous sommes membres du GATT, il n'a jamais été question d'oublier de part et d'autre nos obligations à cet égard. Nous n'avons jamais envisagé, par exemple, de subventionner nos exportations vers les États-Unis de manière à fausser les règles des échanges commerciaux.

Ce sont-là le genre de limites que nous nous étions fixés. Nous cherchions une meilleure façon de régler les différends entre nos deux pays, je pense que nous y sommes parvenus puisque nous avons convenu d'une formule de règlement obligatoire. En cas de litige, comme celui qui s'est soldé par des représailles sur le bois d'œuvre et la potasse et par d'autres mesures prises à nos dépens par les Américains et auxquelles nous avons riposté par des représailles sur le maïs à leur endroit, nous pourrions désormais avoir recours à un arbitre si nous nous estimons lésés. En même temps, nous nous sommes donnés le temps nécessaire pour élaborer de nouvelles lois, lois que requiert la fusion de nos deux marchés dans une zone de libre-échange.



## [Text]

Many of the laws we have now, such as antidumping, are not applicable if you enter a free trade agreement to anything like the same degree, so we have to evolve new ways of dealing with trade distorting practices, and we have given ourselves up to five years to do that.

So we came to the conclusion, after a lot of hard work at the negotiation table, that this certainly was a significant improvement over what we have now where we have no umpire and we are exposed to arbitrary political decisions. As Gordon probably told you, the negotiators added another wrinkle to that in the elaboration of the October 4 agreement by putting in place this policeman. There is going to be now a policeman to ensure that if there is outright fraud or a conflict of interest our rights will be even more protected. So I think we definitely have a better system of dealing with trade between the two countries.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Would you say something about our new immunity from protectionist initiatives by the U.S Congress?

**Miss Carney:** Well, we have several protections, given the fact that we acknowledge that under the GATT we don't have a licence to poach. One is the standstill agreement, which is part of this agreement. It is contained in the draft letter to Clayton Yeutter. It says:

The Parties recognize that this Agreement is subject to domestic approval procedures. Accordingly, both Parties understand the need to exercise their discretion in the period prior to entry into force so as not to jeopardize the approval process or undermine the spirit and mutual benefits of the Free Trade Agreement.

That is one aspect. That is in recognition of the fact that there is a new trade bill winding its way through the U.S. system. We don't know what is in it. All we know is that the administration has said that if it is offensive to the administration's international trading interests, the administration will veto it. But we don't know what is in there.

Another provision we have under dispute settlement is the fact that Canada has to be specifically named or else it is exempt from measures. That is in Article 1903.

Another measure that comes to mind is that we have curbed the sideswipe effect of U.S. legislation where we sometimes are sideswiped in moves that the U.S. takes, aimed not at us but at Japan or Germany. Those are contained in Article 1902.

So I think that we have built in much better protection than presently exists, but in a world of rising protectionism and innovative methods of swiping at each other, I am sure that we will not be totally immune to U.S. trade actions in the future.

**The Chairman:** A supplementary question: Am I correct, Minister, that the drafts of their new trade act presently before

## [Traduction]

Beaucoup de lois actuelles, par exemple la loi anti-dumping, ne peuvent s'appliquer dans un contexte quelconque de libre-échange, de sorte qu'il nous faut trouver des moyens de corriger certaines pratiques et nous nous sommes donnés sept ans pour y arriver.

Nous sommes donc arrivés à la conclusion, après un travail ardu à la table de négociation, que cela représentait une amélioration sensible par rapport à la situation actuelle puisqu'il n'y a aucun arbitre et que nous sommes exposés à l'arbitraire des décisions politiques. Comme Gordon vous l'a probablement dit, les négociateurs ont ajouté un autre élément dans l'élaboration de l'accord du 4 octobre en prévoyant ce rôle de gendarme. Il y aura donc un gendarme pour assurer une protection encore plus poussée de nos droits en cas de fraude ou de conflit d'intérêts. Nous disposons donc certainement d'un mécanisme de réglementation plus efficace du commerce entre nos deux pays.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Pourriez-vous nous parler de notre nouvelle immunité contre les mesures protectionnistes du Congrès américain?

**Mlle Carney:** Nous avons plusieurs moyens de protection, étant donné que nous nous sommes convenus que le GATT ne nous autorise pas à abuser de la situation. Il y a d'abord l'entente sur le statu quo, qui fait partie de l'accord de libre-échange. On en parle dans le projet de lettre à M. Clayton Yeutter dans les termes suivants:

Les parties reconnaissent que l'Accord est assujéti à leur modalités d'approbation réciproques. Par conséquent, chaque partie reconnaît la nécessité d'exercer leur discrétion pendant la période qui précédera l'entrée en vigueur de l'Accord de manière à ne pas menacer le processus d'approbation ou miner l'esprit ou les avantages réciproques de l'Accord de libre-échange.

Ce premier élément tient compte du fait qu'un nouveau projet de loi sur le commerce est à l'étude aux États-Unis. Nous n'en connaissons pas la teneur. Tout ce que nous savons, c'est que le gouvernement a dit que si ce projet allait à l'encontre de ses intérêts commerciaux internationaux, il y opposerait son veto. Nous ne connaissons toutefois par le contenu du projet de loi.

Une autre disposition relative au règlement des différends prévoit que le Canada doit être expressément nommé, sinon il n'est pas assujéti aux mesures. Il s'agit de l'article 1903.

Une autre disposition atténue l'effet des lois américaines qui, bien qu'elles visent spécifiquement des pays comme le Japon ou l'Allemagne, peuvent nuire indirectement au Canada. Il s'agit de l'article 1902.

Nous disposerons donc d'une bien meilleure protection qu'à l'heure actuelle, mais compte tenu de la montée du protectionnisme et des nouveaux moyens de se porter mutuellement des coups, je ne suis pas certaine que nous serons complètement à l'abri des initiatives commerciales des Américains dans l'avenir.

**Le président:** J'ai une question supplémentaire: Est-il exact, madame la ministre, que le projet de loi commercial actuellement à l'étude au Congrès américain accorde expressément

[Text]

Congress specifically exempt Israel, with whom they have a free trade agreement?

**Miss Carney:** There was some speculation of that, I remember, in the telexes, but the fact is that we do not know what is in the trade bill that is working its way through Congress. There are various versions of the bill. There are various bills around. There is the Senate bill and the House of Representatives bill, but we don't know what is going to finally end up. We do know that the administration, as I say, have said that if it is not in their interests they will veto it.

**The Chairman:** Thank you, Senator Stewart. Senator Grafstein.

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, I am sorry to be late. Miss Carney, I wonder if you could make available to the committee the opinions that you or the government have respecting the federal powers to ask these measures without the consent of the provinces? I understand that there are legal opinions to that effect. There is a great debate in my province about this. I understand the Attorney General of the Province of Ontario is about to publicly describe the legal position that he holds, and it would be useful for our committee if we could have your legal opinions on this question.

**Miss Carney:** I think you are well outside my area of jurisdiction here in terms of legal opinions. I think you would have to ask the Minister of Justice or the minister who is responsible for that aspect of it. As Minister for International Trade that exceeds my jurisdiction in this issue.

**The Chairman:** I suppose the minister may be able to tell us whether there are such opinions, so that we could then seek to have them made available to the committee. The Prime Minister has, I believe, said just to put a slightly different inflection on your questions, Senator Grafstein not just that the federal government has power to enter into this but that the federal government has power to enforce it—

**Senator Grafstein:** Yes.

**The Chairman:** . . . against the provinces, which is a very significant statement.

**Senator Grafstein:** Without their consent.

**The Chairman:** Without their consent, yes, and I would assume that must have been based on what I can only describe as legal opinions.

**Miss Carney:** Again I can only tell your committee, Mr. Chairman, that when it comes to legal opinions you are outside my jurisdiction as Minister for International Trade. The one thing we can all agree on, I think, is that the Government of Canada has the undisputed right to enter into treaties in the field of trade. Beyond that I think you will have to go to the minister who is responsible.

**Senator Grafstein:** Could you or your officials undertake to just advise the chairman of the committee whether there are such opinions and whom they might have been directed to so that we can then, perhaps, ask that minister to come forward

[Traduction]

l'immunité à Israël, qui a passé un accord de libre-échange avec les États-Unis?

**Mlle Carney:** Je me souviens que les télex comportaient des hypothèses à ce sujet, mais en fait nous ne connaissons pas le contenu du projet de loi qu'étudie le Congrès. Il en existe plus d'une version: celle du Sénat, celle de la Chambre des représentants, mais nous ne savons pas laquelle sera adoptée au bout du compte. Comme je l'ai dit, nous savons que le gouvernement américain a menacé d'y opposer son veto s'il va à l'encontre de ses intérêts commerciaux.

**Le président:** Merci, sénateur Stewart. Sénateur Grafstein.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, je m'excuse de mon retard. Madame Carney, pourriez-vous informer le comité de votre opinion ou de celle du gouvernement au sujet des pouvoirs du gouvernement fédéral d'imposer ces mesures sans le consentement des provinces? Je crois savoir qu'il existe des opinions juridiques à ce sujet. La question fait actuellement l'objet d'un débat dans ma province. Je pense que le procureur général de l'Ontario est sur le point d'annoncer publiquement son opinion juridique à ce sujet, et il serait utile aux membres du comité que vous leur fassiez part de votre propre opinion.

**Mlle Carney:** Je pense que cela dépasse de loin ma compétence. Il faudrait plutôt poser la question au ministre de la Justice ou au ministre compétent. En ma qualité de ministre du Commerce international je ne suis pas autorisée à me prononcer.

**Le président:** La ministre pourrait peut-être nous dire s'il existe des opinions, pour que le comité puisse se les faire communiquer. Je crois que le premier ministre a déclaré, et je dis cela pour éclairer différemment vos questions, sénateur Grafstein, que le gouvernement fédéral avait le pouvoir non seulement de conclure ce genre d'entente, mais aussi de l'appliquer . . .

**Le sénateur Grafstein:** Oui.

**Le président:** . . . sans le consentement des provinces, ce qui est une déclaration très importante.

**Le sénateur Grafstein:** Sans leur consentement.

**Le président:** Sans leur consentement, oui, et je présume que cette déclaration est fondée sur ce que je ne saurais appeler autrement qu'une opinion juridique.

**Mlle Carney:** Je ne puis que répéter à votre comité, monsieur le président, que la formulation d'opinions juridiques dépasse ma compétence en tant que ministre du Commerce international. La seule chose dont nous puissions tous convenir, je pense, c'est que le gouvernement du Canada a le droit indiscutable de conclure des traités commerciaux. Au-delà de cet aspect, je pense que vous devrez consulter le ministre responsable.

**Le sénateur Grafstein:** Est-ce que vous ou vos collaborateurs pourriez simplement dire au président du comité si de telles opinions existent et à qui elles ont été adressées? Nous serons ainsi en mesure de demander au ministre compétent de compa-

[Text]

and discuss those with us, because it is a great debate in our province?

**The Chairman:** Senator Grafstein, I have given some thought to this. There must be such opinions. I suppose there is a problem of governments not always being prepared to release opinions from the officers of the crown to committees. We have tried this before. This committee may well have to undertake to commission counsel to prepare such opinions for us. We will try both avenues.

**Senator Grafstein:** I appreciate that, Mr. Chairman. The only reason I raise it here is that this matter seems to have taken on a different approach, because I have on my desk now opinions I have received from law firms in Toronto, representing the Province of Ontario, which were tabled in the Province of Ontario, respecting their view about certain legal aspects. It is not the traditional position that governments have taken that legal opinions are theirs. So I thought that since this was a public debate and each side had understood there were differences of viewpoint, it might be useful for our committee to have the advantage of seeing these.

**The Chairman:** I certainly think we should endeavour to get what opinions there are, and all I can think of doing, in light of the minister's answer, is to ask the minister to inquire of her colleagues, perhaps the Minister of Justice for one, if they can make such opinions available to us.

**Senator Roblin:** I hesitate to intervene, Mr. Chairman, but I think it is quite clear that governments, as a rule, do not find themselves bound to produce legal opinions of this kind; in fact, they just don't do it. I think the committee would be well advised to take your suggestion, Mr. Chairman, and retain our own counsel if we wish to investigate this matter further.

**The Chairman:** In this respect I understand the position of governments, but it doesn't mean that it is a universal rule. So we might at least inquire whether—

**Senator Grafstein:** There seems to be some breach of this rule because of these other disclosures.

**The Chairman:** Undoubtedly the Ontario government has disclosed its legal opinions, and so on.

**Senator Grafstein:** Yes.

**The Chairman:** And the federal government may be willing to do the same. We will make that inquiry before going to the expense of retaining counsel.

**Miss Carney:** I suggest that it is open to you as the Standing Senate Committee on Foreign Affairs to make that inquiry directly to any minister you may wish. I don't see any necessity for asking me to be a conduit to other ministers. You can call whoever you wish.

**The Chairman:** We will certainly correspond with the Minister of Justice and get his response on this, and subject to his

[Traduction]

raître devant nous pour en discuter, car la question fait l'objet d'un important débat dans notre province.

**Le président:** Sénateur Grafstein, j'ai réfléchi à la question. Il doit exister des opinions. Je suppose cependant que les gouvernements ne sont pas toujours disposés à communiquer aux comités les opinions formulées par des fonctionnaires. Nous avons déjà fait des démarches en ce sens. Il se pourrait bien que le comité ait à demander lui-même à un conseiller juridique d'émettre une opinion. Nous utiliserons les deux possibilités.

**Le sénateur Grafstein:** Je vous remercie, monsieur le président. La seule raison pour laquelle j'aborde cet aspect, c'est que l'affaire semble avoir pris une tournure différente; j'ai en effet sur mon bureau des opinions que m'ont fait parvenir des cabinets d'avocats de Toronto qui représentent la position de l'Ontario; ces documents ont été déposées à l'assemblée législative de la province et expriment l'opinion des juristes sur certains aspects juridiques. Cela déroge à la pratique traditionnelle selon laquelle les gouvernements considèrent les opinions juridiques comme leur appartenant en propres. Aussi, j'ai pensé que comme il s'agit d'un débat public et qu'on a compris de part et d'autre qu'il y existe des différences d'opinion, il serait peut-être utile que notre comité puisse en prendre connaissance.

**Le président:** Nous devrions assurément essayer d'obtenir les opinions disponibles et la seule chose à faire, compte tenu de la réponse de la ministre, est de lui demander de s'enquérir auprès de ses collègues, peut-être le ministre de la Justice, s'ils ne pourraient pas nous communiquer ces opinions.

**Le sénateur Roblin:** J'hésite à intervenir, monsieur le président, mais je pense qu'il est évident que les gouvernements en général, ne se sentent absolument pas obligés de produire des opinions juridiques de ce genre; en fait, ils ne le font pas. Je pense que le comité serait bien avisé de tenir compte de votre suggestion, monsieur le président, et de faire appel lui-même aux services d'un conseiller si nous désirons examiner la question plus en profondeur.

**Le président:** À cet égard, je comprends la position des gouvernements, mais cela ne signifie pas qu'il s'agisse d'une règle universelle. Aussi, nous pourrions au moins demander si...

**Le sénateur Grafstein:** Il semble qu'on ait enfreint cette règle, étant donné les divulgations survenues récemment.

**Le président:** Il ne fait aucun doute que le gouvernement de l'Ontario a divulgué ses opinions juridiques.

**Le sénateur Grafstein:** Oui.

**Le président:** Et le gouvernement fédéral voudra peut-être faire de même. Nous nous en informerons avant d'engager des dépenses pour retenir les services d'un conseiller.

**Mlle Carney:** Selon moi, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères peut s'adresser directement à n'importe quel ministre. Je ne vois pas la nécessité de servir d'intermédiaire. Vous pouvez convoquer qui vous voulez.

**Le président:** Nous correspondrons certainement avec le ministre de la Justice et, selon la réponse qu'il nous donnera,



[Text]

reply possibly pursue independent legal advice on that subject. I think it is very important, Senator Grafstein.

**Senator Grafstein:** This leads me into my next question. If a province decides it is going to take a reference on its position to the courts, would the Government of Canada argue that it has the right to enforce that treaty?

**Miss Carney:** Senator, again you are asking me a hypothetical question on something which is beyond the jurisdiction of the Minister for International Trade. If you wish to pursue that line of argument—and clearly you do—I suggest you call before this Senate committee the appropriate minister involved.

**Senator Grafstein:** Fair enough. Perhaps I might deal with a few other matters, if I could. There is a very central issue here that has not been widely debated, and that is the question of harmonization of our two tax systems. Again it is not a legal question, it is a policy question. In light of closer ties, particular in exchange of services, where people in the service industry will be able to move between one jurisdiction and the other to determine where it might centre its activities, is there some concern on the government's part that, because of the agreement and in order not to induce a brain drain and a profitcentre drain, we will be compelled to harmonize our tax laws and our tax structures, as they apply to individuals, with the United States?

**Miss Carney:** Again, senator, I am not a lawyer so I will have to give you the comments or observations of an economist. If you look at the experience of the European Common Market, I don't think you will find that that has happened. And if you look at the experience of New Zealand and Australia I don't think you will find that that has happened.

**Senator Grafstein:** Canada and Quebec.

**Miss Carney:** Canada and Quebec?

**Senator Grafstein:** Exactly.

**Senator Roblin:** Quebec has a different commercial law to the rest of Canada.

**Senator Grafstein:** No, I am talking about tax law.

**Senator Roblin:** The same thing. They have got their own tax law, quite distinct from the rest of Canada. We seem to survive the conundrum.

**Miss Carney:** If you look at—

**Senator Grafstein:** I thought, senator, that the recent measure in the Senate dealing with international banking centres was exactly an attempt to equalize the two by tax law.

**The Chairman:** Order. Let's not have a private debate.

**Senator Grafstein:** Sorry, I couldn't resist. I apologize, senator. Forgive me.

**Miss Carney:** My answer simply is that that has not been the experience of the European free trade area; it has not been the experience of the European Common Market. Clearly, there already is through the G7, some harmonization of policy,

[Traduction]

nous pourrions nous essayer d'obtenir l'avis de juristes indépendants. Je pense, sénateur Grafstein, que c'est très important.

**Le sénateur Grafstein:** Cela m'amène à ma prochaine question. Si une province décide de saisir les tribunaux de son point de vue, est-ce que le gouvernement du Canada ferait valoir qu'il a le droit d'appliquer le traité?

**Mlle Carney:** Sénateur, vous me posez encore une fois une question hypothétique sur un sujet qui ne relève pas de ma compétence en tant que ministre du Commerce international. Si vous voulez poursuivre dans cette veine—et vous y semblez décidé—je vous suggère de convoquer le ministre compétent devant le comité.

**Le sénateur Grafstein:** D'accord. Je pourrais peut-être aborder quelques autres questions. Il y a une question fondamentale dont on n'a pas beaucoup parlé: l'harmonisation de nos deux régimes fiscaux. Il ne s'agit pas là d'une question juridique, mais d'une question de principe. Compte tenu des liens plus étroits qui existeront, en particulier dans le domaine des échanges de services, où les intervenants de cette industrie pourront circuler d'un pays à l'autre pour déterminer ou fixer le centre de leurs activités, le gouvernement ne craint-il pas qu'à cause de l'accord, et pour éviter une fuite des cerveaux et des centres d'activités, nous soyons contraints d'adapter notre législation et notre régime de l'impôt des particuliers à la législation et au régime américains?

**Mlle Carney:** Encore une fois, sénateur, parce que je ne suis pas juriste, je vous répondrai en tant qu'économiste. Si vous examinez le cas du Marché commun européen, vous constaterez que cela ne s'est pas produit. La chose ne s'est pas produite non plus entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

**Le sénateur Grafstein:** Entre le Canada et le Québec.

**Mlle Carney:** Le Canada et le Québec?

**Le sénateur Grafstein:** Exactement.

**Le sénateur Roblin:** Le droit commercial du Québec diffère de celui du Canada.

**Le sénateur Grafstein:** Non, je parle du droit fiscal.

**Le sénateur Roblin:** C'est la même chose. Le Québec a ses propres lois fiscales, qui sont très différentes de celles du Canada. Il semble que nous parvenions à survivre malgré cet état de fait.

**Mlle Carney:** Si vous examinez . . .

**Le sénateur Grafstein:** Je croyais, sénateur, que le récent projet de loi sur les centres bancaires internationaux étudié au Sénat visait justement à assurer une harmonisation par voie fiscale.

**Le président:** À l'ordre! Évitions les débats privés.

**Le sénateur Grafstein:** Désolé. Mes excuses, sénateur, mais je ne pouvais résister.

**Mlle Carney:** Tout ce que je peux vous répondre c'est que cela ne s'est pas produit dans le cadre du libre-échange européen ou du Marché commun européen. Évidemment, il y a déjà, grâce au Groupe des Sept, une certaine harmonisation

[Text]

as you call it, in the interests of international economic stability, but I see nothing in this trading agreement that would suggest we would have to harmonize our tax systems in the close way you suggest.

**Senator Grafstein:** Well, there is an explicit covenant by the Government of Canada in the trade agreement to pass a Copyright Act. I have not read the transformation of the Elements of the Agreement into the fuller agreement, but I assume that that was not changed. That was the subject matter of some discussion, Mr. Ritchie, when you were before our committee on an earlier occasion.

**Mr. Ritchie:** And I indicated, by the way, sir, in your absence that another contribution in our last discussion has been incorporated. So you will have noted, sir, the Grafstein amendment to the definition of cultural industries.

**Senator Grafstein:** I appreciate that.

**Mr. Ritchie:** I appreciate your help in that, sir.

**Miss Carney:** Mr. Ritchie never identified it as such to me.

**The Chairman:** Senator Grafstein, I might just say that you were given full credit for that by Ambassador Ritchie before you came to the meeting.

**Senator Grafstein:** I appreciate that. But there is a covenant in the agreement that class for the Canadian government to pass a Copyright Act, and my only question is whether there is some government policy whereby the Copyright Act would have to harmonize, if you will, or in effect not really be at policy odds with the fundamental policy of the Copyright Act in the United States.

**Miss Carney:** No, that is not the intent of the agreement. I should point out that in the overall field of intellectual property we were unable to come to agreement on a chapter and we dropped the whole chapter. Mr. Ritchie is pointing out the reference to the retransmission rights and maybe he can speak to that, but overall we dropped the whole chapter because of our inability to come to agreement on intellectual property, which was actually surprising to us because we thought it would be an area where we could achieve agreement, at least in principle, and we decided that we will have to deal with that in the wider negotiations of the Uruguay Round.

**Senator Grafstein:** Let me allude, if I could, to the Ontario government's position. We have heard a lot of rhetoric between yourself and the Premier of Ontario. We have heard a great deal of rhetoric between Ambassador Reisman and the Premier of Ontario. I don't want to deal with that rhetoric. What I would like is to have from you, if we could, where specifically the Province of Ontario and the Government of Canada are apart in material questions. We have heard both sides shoot bullets at one another, and we have heard some discussion of the issues, but is there a precise list that you could give us to indicate where or how you might attain the consent of the Province of Ontario by further modifications in the proposed treaty?

[Traduction]

des orientations dans l'intérêt de la stabilité économique internationale, mais je ne vois rien dans cet accord commercial qui donne à penser que nous devrions harmoniser notre régime fiscal d'une manière aussi poussée.

**Le sénateur Grafstein:** Dans l'accord commercial, le gouvernement du Canada s'engage tout de même explicitement à adopter une loi sur le droit d'auteur. Je ne sais pas comment les éléments de l'accord ont été remodelés dans l'accord intégral, mais je suppose que cet aspect n'a pas été modifié. Nous avons déjà discuté de cette question, monsieur Ritchie, lorsque vous avez comparu devant notre comité.

**M. Ritchie:** J'ai d'ailleurs indiqué, en votre absence, monsieur, qu'un autre élément de nos dernières discussions a été retenu. Vous avez sans doute remarqué, monsieur, la modification du sénateur Grafstein, concernant la définition des industries culturelles.

**Le sénateur Grafstein:** Je vous en suis reconnaissant.

**M. Ritchie:** Nous avons apprécié votre aide à cet égard, monsieur.

**Mlle Carney:** À ma connaissance, M. Ritchie n'en a jamais vraiment parlé avec précision.

**Le président:** Sénateur Grafstein, je dois dire que l'ambassadeur Ritchie vous a attribué tout le mérite de cette modification avant votre arrivée.

**Le sénateur Grafstein:** Je l'en remercie. Dans l'accord, le gouvernement canadien s'engage à adopter une loi sur le droit d'auteur; je veux simplement savoir si le gouvernement croit qu'il devra harmoniser sa loi sur le droit d'auteur, ou s'il faudra, dans les faits, que celle-ci ne soit pas en désaccord avec les principes fondamentaux de la législation américaine sur le droit d'auteur.

**Mlle Carney:** Non, ce n'est pas là l'esprit de l'accord. En ce qui concerne toute la question de la propriété intellectuelle, nous n'avons pas pu nous entendre sur un chapitre et nous l'avons laissé tomber. M. Ritchie peut peut-être parler des droits de retransmission, mais nous avons finalement laissé tomber tout le chapitre parce que nous n'avons pas pu en arriver à une entente sur la propriété intellectuelle, ce qui nous a d'ailleurs surpris, car nous pensions pouvoir nous entendre sur cette question, du moins en principe; nous avons donc décidé de traiter cette question dans le cadre des négociations générales de l'Uruguay Round.

**Le sénateur Grafstein:** Si vous me le permettez, j'aimerais toucher un mot de la position du gouvernement ontarien. Nous avons entendu de nombreuses joutes oratoires qui vous ont opposée, ainsi que l'ambassadeur Reisman, au premier ministre de l'Ontario. Mais ce n'est pas de cela dont je veux parler. Si c'est possible, j'aimerais que vous nous disiez sur quelles questions précises l'Ontario et le gouvernement du Canada sont en désaccord. Nous avons entendu les deux parties décocher des flèches de part et d'autre, nous avons entendu différentes remarques sur les problèmes, mais pourriez-vous nous fournir une liste précise des modifications que vous pourriez apporter au projet de traité pour obtenir le consentement de l'Ontario?



[Text]

**Miss Carney:** Well, senator, first of all, what you term rhetoric I would call solid debate. I would reject your argument that this has been a matter of rhetoric. We are all entitled to our opinions, and the Premier of Ontario has not been shy about offering his, both in the solitude of first ministers' conferences and in public. He is entitled to his statements as I am to mine, and neither of them, I think, could be construed as rhetoric.

In terms of where we differ, I think it is very fundamental. I cannot give you a short list of where we differ. You would have to ask him, and I am not at all sure, in candor, that he could supply it, for I am not at all sure that he can identify in detail the kind of list you suggest.

Fundamentally we are saying that the Province of Ontario exports 95 per cent of its exports to the U.S. and is the most prosperous province in the Confederation, and other provinces are asking for a similar right to have the kind of prosperity Ontario enjoys. So I think the debate is more between the other premiers and the Premier of Ontario than between the federal government and the premier. You will recall that the premier set out six criteria on which he would judge the free trade agreement. They are almost identical with the criteria that the federal government set for approving a free trade agreement, almost identical. That can be seen in the various motions debated in the House. We say that we have met those conditions and he says we haven't. So you will have to ask him why.

**Senator Grafstein:** So you don't have at this moment a precise list of amendments that would be suitable or acceptable to the Province of Ontario, that might then attain the consent of the Province of Ontario to this initiative.

**Miss Carney:** Well, I would argue with you on the substance of your point, senator. The Province of Ontario was consulted at great length, both through first ministers' conferences—

**Senator Grafstein:** I accept that.

**Miss Carney:** —and through the many, many meetings of the continuing committee on trade negotiations. I personally have sat through more first ministers' conferences than I can remember in which these points were argued and discussed, but at no time did the Prime Minister ever ask for consent from the provinces. He listened to points. The negotiators, Mr. Reisman and Mr. Ritchie, answered questions. There was good solid debate, but at no time did the Prime Minister ever ask any of the provinces to sign an agreement which was being negotiated in a federal jurisdiction.

**Senator Grafstein:** Could I just turn to another subject and then come back to a final point. The Government of Canada, apparently under the access to information provisions, has given to members of the press or others some studies indicating what the job losses would be in specific sectors as a result of the agreement. Could the minister advise us what the status of those studies are and whether or not some or any of those stud-

[Traduction]

**Mlle Carney:** Sénateur, j'aimerais d'abord préciser que ce que vous qualifiez de joute oratoire constituait à mon avis des discussions sérieuses. Je refuse de considérer cela comme une joute oratoire. Nous avons tous droit à nos opinions, et le premier ministre de l'Ontario ne s'est pas gêné pour exprimer les siennes en public et durant les conférences des premiers ministres. Il a le droit de le faire, tout comme moi, et ni lui ni moi ne nous sommes livrés à une joute oratoire.

Je pense que la question des points de divergence est fondamentale. Je ne peux malheureusement pas vous en fournir une courte liste. Il faudrait lui demander et, en toute franchise, je ne suis pas certaine qu'il pourrait le faire; en effet, je ne crois pas qu'il puisse établir une liste détaillée comme celle que vous demandez.

En gros, disons que 95 p. 100 des exportations de l'Ontario sont destinées au marché américain, que cette province est la plus prospère de la Confédération et que les autres veulent simplement avoir le droit de bénéficier de la même prospérité que l'Ontario. Je pense donc que le débat se situe davantage entre le premier ministre de l'Ontario et ses homologues des autres provinces qu'entre le gouvernement fédéral et le premier ministre ontarien. Vous vous rappellerez sans doute que celui-ci a présenté six critères ou conditions, si vous préférez, en fonction desquelles il comptait juger l'accord de libre-échange. Il sont presque identiques aux critères que le gouvernement fédéral s'est fixé pour approuver un accord de libre-échange. Les diverses motions qui ont été débattues à la Chambre en témoignent. Nous disons que nous avons respecté ces conditions, et il prétend le contraire. À vous de lui demander pourquoi.

**Le sénateur Grafstein:** Pour le moment, vous n'avez donc pas de liste précise de modifications qui seraient acceptables pour l'Ontario et qui pourraient permettre d'obtenir son consentement à l'égard du projet.

**Mlle Carney:** Je me dois d'apporter une précision fondamentale sénateur. La province de l'Ontario a été abondamment consultée, à la fois dans le cadre des conférences des premiers ministres...

**Le sénateur Grafstein:** J'en conviens.

**Mlle Carney:** ...et durant les nombreuses séances du comité permanent qui a étudié les négociations commerciales. J'ai personnellement assisté à je ne sais combien de conférences des premiers ministres au cours desquelles ces questions ont été abordées et débattues, mais jamais le Premier ministre du Canada n'a demandé le consentement des provinces. Il a écouté leurs arguments. Les négociateurs, MM. Reisman et Ritchie, ont répondu aux questions. Il y a eu des discussions sérieuses, mais jamais le Premier ministre n'a demandé aux provinces de signer un accord qui était négocié par le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Grafstein:** Puis-je aborder une autre question avant d'en venir au dernier point que je veux soulever. Il semble que le gouvernement du Canada ait, aux termes des dispositions concernant l'accès à l'information, fourni à des représentants de la presse ou autres, certaines études indiquant à combien se chiffraient les pertes d'emplois dans certains secteurs à la suite de l'accord. La ministre pourrait-elle nous dire



[Text]

ies might be available to this committee so that we could have some means of reviewing them to determine if they are accurate or not accurate and thus measure the impact of the agreement sector by sector?

**Miss Carney:** I think, Mr. Chairman, members of the Senate are being unduly pessimistic here. The whole experience of free trade agreements has not been in job losses but in job increases. If you go back and look at the experience of what has happened in Canada under our successive reduction of tariffs, you will find that there were job increases. And if you look at the experiences of other free trade areas you will see that the overall effect is positive and healthy and adds jobs and job opportunities, it doesn't detract from them.

You will, I know, be familiar with the many studies. I can't think of one study by an independent outside source which has not found that freer trade between Canada and the United States will lead to increased jobs and job opportunities.

So in response to your specific request, I understand that we do have internal studies which are being completed. They don't deal with job losses. They deal with the overall impact of a free trade agreement. Some of those studies will be released as they are completed, probably in the new Year.

**Senator Grafstein:** That would be helpful to us. The purpose of my question really is not to examine your conclusion but your premises. Your premises are that one determines whether or not there is a net job loss by looking at each sector, sector by sector, and the net result may be a net gain or a net loss. One way of analyzing it is not in general terms but sector by sector. It would be helpful to the work of our committee if we had that information available so that we could assess it.

**Miss Carney:** You are getting some of that information now. For instance, there is the Chamber of Commerce endorsement of the free trade agreement as being a positive benefit to the Canadian economy. There were nineteen groups, were there not, Gordon?

**Mr. Ritchie:** Yes.

**Miss Carney:** Nineteen industry sectors were represented in the Chamber of Commerce endorsement. That is a very pragmatic assessment by the people who are most involved. John Bulloch of the Canadian Federation of Independent Businessmen is very, very gung ho, if I can use that expression, on the free trade agreement.

**Senator Grafstein:** I am aware of those comments and those briefs. I was really interested in the government's internal studies that might be made public based on government information as opposed to one side or the other.

**Miss Carney:** Well, I will tell you a secret. If it is a choice between a statistical study done by a bureaucrat or the experi-

[Traduction]

ce qu'il en est de ces études et si celles-ci seront mises à la disposition du comité pour que nous puissions les étudier, déterminer si elles sont valables ou non et mesurer ainsi les répercussions de l'accord sur chaque secteur?

**Mlle Carney:** Je pense que les membres du Sénat sont indûment pessimistes. Les accords de libre-échange ne se sont pas traduits par des pertes d'emplois mais par une augmentation des emplois. Si l'on examine ce qui s'est produit au Canada à la suite des réductions successives de nos droits, on constate qu'il y a eu une augmentation des emplois. Si l'on examine les autres secteurs où les échanges commerciaux ont été libéralisés, on constate que, dans l'ensemble, les répercussions sont positives et salutaires, que les perspectives d'emploi s'en trouvent améliorées, et que des emplois sont créés et non pas perdus.

Vous êtes au courant, j'en suis certaine, de bon nombre de ces études. À ma connaissance, il n'y a pas une étude effectuée par une source extérieure indépendante qui a conclu que la libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis serait désavantageuse sur le plan de l'emploi.

Mais pour répondre à votre question, je pense que nous sommes effectivement en train de terminer des études internes. Elles ne portent pas sur les pertes d'emplois mais sur les répercussions globales d'un accord de libre-échange. Certaines de ces études seront rendues publiques dès qu'elles seront terminées, probablement au cours de la nouvelle année.

**Le sénateur Grafstein:** Elles nous seraient très utiles. L'objet de ma question n'était pas vraiment d'examiner vos conclusions, mais vos prémisses. Vous partez du principe qu'il faut déterminer s'il y a ou non une perte nette d'emplois en examinant chaque secteur de l'industrie, les résultats pouvant être un gain net ou une perte nette. On peut faire une analyse non pas générale, mais secteur par secteur. Il serait bon que notre comité dispose de ces renseignements pour qu'il puisse les évaluer.

**Mlle Carney:** Nous vous fournissons certains de ces renseignements actuellement. Ainsi, la Chambre de commerce considère que l'accord de libre-échange sera avantageux pour l'économie canadienne. Il était bien question de 19 groupes, n'est-ce pas, Gordon?

**M. Ritchie:** En effet.

**Mlle Carney:** En appuyant cet accord, la Chambre de commerce se fait le porte-parole de 19 secteurs de l'industrie. C'est une évaluation on ne peut plus pragmatique, par des gens qui sont directement touchés. John Bulloch de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante est très enthousiaste au sujet de l'accord de libre-échange.

**Le sénateur Grafstein:** Je suis au courant de ces prises de position et de ces mémoires. Je voulais surtout parler des études internes du gouvernement, qui pourraient être rendues publiques et qui sont fondées sur des données du gouvernement, et non pas des études effectuées par les tenants et les détracteurs du libre-échange.

**Mlle Carney:** Je vais vous confier un secret. Si on me laisse le choix entre une étude statistique effectuée par un fonction-

[Text]

ence of the business man or woman in the field, I will take the one in the field any day.

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, one final scenario, if I might. We have received a copy of a letter addressed by the U.S. chairmen of the two relevant Congressional committees that have responsibility for this matter, the Hon. Dan Rostenkowski and Senator Loloyd Bentsen, and they have raised the concern that the process does not give an adequate—

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, we have only a few minutes left to hear the minister.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Bosa:** Senator Grafstein, we dealt with that matter.

**Senator Grafstein:** Oh.

**The Chairman:** I was just going to interrupt Senator Grafstein on that point, Senator Bosa. Before you arrived, Senator Grafstein, we dealt with that at length with Ambassador Ritchie.

**Miss Carney:** Mr. Chairman, I would just like to add that I did not mean any disrespect to bureaucrats. It is simply that many bureaucrats get their information from business men or women and therefore the information that bureaucrats collect and process is often delayed from the experience of the people in the field.

**The Chairman:** Thank you, Senator Grafstein. Senator Olson.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, I am very concerned about this matter of the seasons with agriculture products. I hear that all these seasonal protections are maintained, and it is a fact that you can't change the fact we have a later spring than many parts of the United States. We have a horticulture industry here where part of it is grown under glass because of our seasons, and so on. I want to ask whether or not that has been protected. I didn't see it in any part of the agreement, even the detailed part. For example, sometimes their crops are coming to an end when our crop is coming on, and it is a common commercial practice to sell off the tail end of a crop at discounted prices. So our whole industry has to compete against that unless there is some provision to deal with it.

The other practice they have is when they go to harvest a field of any crop, whether it is lettuce, celery, tomatoes or whatever. They harvest the whole crop, pack it and ship it whether or not they have it sold. These are highly perishable commodities and the closer they get to the Canadian border, if they haven't got it sold they sometimes slough it off while it goes over the border.

I didn't see anything in the agreement that says that you maintain the right to defend our producers against these practices. I am talking about commercial practices; I am not saying it is only a political matter. But, you know, we can't survive without it. That is why I wonder if you can give assurance that it is provided for.

[Traduction]

naire et l'expérience des gens d'affaires qui œuvrent dans le domaine, j'opte sans hésiter pour l'expérience.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, j'aimerais faire une dernière remarque si vous le permettez. Nous avons reçu copie d'une lettre qui a été envoyée par les présidents des deux comités du Congrès américain chargés d'étudier la question, soit l'honorable Dan Rostenkowski et le sénateur Roy Bentsen; ils craignent que le processus ne prévoit pas suffisamment...

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, nous n'avons plus que quelques minutes pour entendre la ministre.

**Le président:** En effet.

**Le sénateur Bosa:** Sénateur Grafstein, nous avons déjà discuté de cette question.

**Le sénateur Grafstein:** Oh!

**Le président:** Sénateur Bosa, j'allais justement interrompre le sénateur Grafstein. Avant que vous n'arriviez, sénateur Grafstein, nous avons discuté abondamment de cette question avec l'ambassadeur Ritchie.

**Mlle Carney:** Monsieur le président, je ne voulais pas manquer de respect aux fonctionnaires. Je voulais simplement dire que de nombreux fonctionnaires obtiennent leurs informations des gens d'affaires et que par conséquent, les données qu'ils rassemblent et traitent accusent souvent un certain retard par rapport à celles dont disposent le milieu des affaires.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur Grafstein. La parole est à vous, sénateur Olson.

**Le sénateur Olson:** Je suis très préoccupé par ces questions de saisons et de production agricole. Je crois comprendre que toutes les protections saisonnières sont maintenues; on ne peut rien changer au fait que, chez nous, le printemps est plus tardif que dans de nombreuses régions des États-Unis. Une partie de notre production horticole est produite en serre à cause de nos saisons, etc. Je veux savoir si des protections ont été prévues à ce sujet. Je n'en ai pas vu dans l'accord, ni même dans l'accord détaillé. Certaines récoltes américaines tirent à leur fin lorsque les nôtres commencent; or, il arrive souvent que les produits soient vendus à rabais lorsque la saison tire à sa fin. Notre industrie devra donc faire face à cette concurrence à moins que des dispositions ne soient prévues à cet égard.

Au moment de la récolte, les Américains ont aussi l'habitude de tout cueillir, qu'il s'agisse de laitue, de céleri, de tomates, etc.; ils emballent alors toute la récolte et l'expédie qu'elle soit vendue ou non. Comme il s'agit de produits hautement périssables, quand ils n'ont pas été vendus et qu'ils se trouvent à proximité de la frontière canadienne, les Américains viennent parfois les écouler chez nous.

Je ne vois rien dans l'accord qui maintienne notre droit de défendre nos producteurs contre ces pratiques. Je parle ici de pratiques commerciales; je ne dis pas que c'est une question purement politique. Mais comme vous le savez, nous ne pouvons pas survivre sans cela. J'aimerais donc savoir si vous pouvez nous donner l'assurance que des protections sont prévues à ce sujet.



[Text]

**Miss Carney:** You said you couldn't find it in the agreement. We have adjusted that in Article 702 in the agreement. There are several ways we have done it, but we have done it primarily through provision for a snapback tariff. All tariffs are phased out over ten years. As I said, at the end of the period there are zero tariffs on trade between the two countries. The only modification to that is in the horticulture area where for a further ten years, for a total of twenty years, there is provision for a snapback to mostfavourednation tariffs under specific conditions of a very sharp decline in price. There is a very technical definition of what has to happen before the snapback takes effect. You can see it on page 80. It is the only exception to the elimination of tariffs. It provides some protection for the horticulture industry under very sharp distortions of price.

There are other provisions in the free trade agreement that deal with import surges. There are other items in the agricultural section of a technical nature that deal with agriculture. Possibly you could elaborate on this, Gordon.

**Mr. Ritchie:** In addition, Minister, we have in place now certain restrictive regulations to do with bulk shipment and job lots, the kind of jobber situation that the senator is referring to. Those regulations remain in place.

**Senator Olson:** Yes, but my problem is this. I read that part about the snapback and the twentyyear provision, but I don't think the weather and the seasonality between there and here is going to change after twenty years. Does that mean we have a twentyyear life on some of these people who have been involved in this kind of production?

**Miss Carney:** I think it is basically a twenty-year adjustment period. I have talked to some farmers, as I am sure you have

**Senator Olson:** Yes.

**Miss Carney:** who feel that they may be adversely impacted by the removal of tariffs and therefore want to switch to other crops. One thing we clarified for them in the last days of the preparation of the final text is a provision which allows grape growers to switch to other crops and still maintain the snapback provisions.

Let me give you a little background because I am not explaining this well. When we took a look at the Elements of the Agreement, we realized it covered a situation whereby you could have the snapback only if your acreage did not increase. When you think about it this makes sense, because they didn't want everyone expanding the acreage enormously if in fact the snapback provision was to modify the effects on the existing industry.

So in the last round of discussions we clarified that to enable grape acreage to be added to other agricultural crops, without affecting the snapback. That was one provision I thought would be helpful. There certainly will be some crops that over

[Traduction]

**Mlle Carney:** Vous dites que vous n'avez pas pu trouver de dispositions à ce sujet dans l'accord. Nous avons prévu ce genre de situations à l'article 702 de l'accord. Nous l'avons fait de plusieurs manières, mais surtout en prévoyant un retour aux anciens droits. Tous les droits seront éliminés progressivement sur une période de 10 ans. Comme je l'ai dit, au bout de dix ans, les échanges commerciaux entre les deux pays ne seront assujettis à aucun droit. La seule exception concerne le secteur horticole, où pour dix ans encore, c'est-à-dire pour une période globale de vingt ans, on pourra revenir aux droits de la nation la plus favorisée si les prix connaissent une chute vertigineuse dans certaines circonstances données. Les conditions à respecter avant que l'on puisse appliquer les anciens droits sont définies de façon très précise. Elles figurent à la page 82. C'est la seule exception en ce qui concerne la suppression des droits. L'industrie horticole est ainsi protégée en cas de modification très brutale des prix.

D'autres dispositions de l'accord de libre-échange concernent les importations massives. D'autres détails concernent l'agriculture. Vous pourriez peut-être nous en toucher un mot, Gordon.

**M. Ritchie:** Madame la ministre, nous avons en outre certains règlements qui restreignent les expéditions groupées et les ventes ou achats par lot, le genre de situation d'intermédiaire mentionnée par le sénateur. Ces règlements sont maintenus.

**Le sénateur Olson:** Oui, mais voici ce qui m'inquiète. J'ai lu les dispositions concernant le retour aux anciens droits et la période de vingt ans, mais je ne pense pas que les différences de climat et de saison entre le Canada et les États-Unis vont changer au bout de vingt ans. Est-ce à dire que l'on ne sait pas ce qu'il adviendra, dans vingt ans, de certaines personnes qui font partie de ce secteur de production?

**Mlle Carney:** Je pense qu'il s'agit fondamentalement d'une période d'ajustement de vingt ans. J'en ai discuté avec certains agriculteurs, comme vous l'avez sans doute fait d'ailleurs.

**Le sénateur Olson:** En effet.

**Mlle Carney:** Ceux qui croient que la suppression des droits pourrait leur nuire et veulent donc se réorienter vers d'autres cultures. Durant les derniers jours de la rédaction du texte final, nous avons clarifié pour eux une disposition qui permet aux viticulteurs de s'orienter vers d'autres cultures tout en maintenant les dispositions concernant le retour aux anciens droits.

Laissez-moi vous expliquer certaines données de base pour bien me faire comprendre. Lorsque nous avons examiné les Éléments de l'Accord, nous avons constaté que les dispositions concernant le retour aux anciens droits ne s'appliquaient que si la superficie cultivable n'augmentait pas. Quand on y pense, c'est tout à fait sensé, car on ne voulait pas que quelqu'un augmente considérablement sa superficie alors que, dans les faits, l'application des anciens droits visait à modifier les répercussions sur l'industrie en place.

Durant la dernière série de dispositions, nous avons donc précisé cela, de façon que la superficie de vignobles puisse être ajoutée à celle d'autres cultures sans que cela ait de répercussions sur le retour aux anciens droits. C'était à mon avis une



[Text]

time will be displaced as the tariffs come down. There will be other crops that will be increased, and at the end of the day I can't tell you what the final acreage figures will be.

**Senator Olson:** In interpreting this they have agreed, then, that in the first ten years at least the provisions in place now, or that it used from time to time and put in place, such as, for example, the twentytwo weeks for certain horticultural crops, can still be used by Canada.

**Miss Carney:** No.

**Senator Olson:** No?

**Miss Carney:** I can't say specifically about the twenty-two weeks but if you are talking about the seasonal tariff—

**Senator Olson:** Yes.

**Miss Carney:** The seasonal tariff will be phased out over time and replaced with the snapback provision. Can you tell me what the period of time is, Gordon?

**Mr. Ritchie:** This is immediately.

**Miss Carney:** Immediately?

**Mr. Ritchie:** From the moment the agreement enters into force the tariff snapback would replace the existing measure, which as you know the fruits and vegetable industry has not found to be a very satisfactory measure.

**Senator Olson:** That's right.

**Mr. Ritchie:** This would replace that. It would snap the tariff back to the MFN rate existing at the time the agreement was signed, which means that if in the multilateral trade negotiations there is a reduction in that tariff, that will not affect this particular measure.

**Senator Olson:** My final question, Mr. Chairman. To trigger the snapback, does there have to be a significant change or reduction, a lowering in price, and what do you measure against? What is significant?

**Miss Carney:** Gordon, you can go ahead and read it if you want.

**Mr. Ritchie:** It is 90 per cent of the average monthly import price.

**Senator Olson:** Okay.

**Mr. Ritchie:** This provision appears on page 80:

for each of five consecutive working days the import price of such fruit or vegetable for each such day is below 90 per cent of the average monthly import price, for the month in which that day falls, over the preceding five years, excluding the years with the highest and lowest average monthly import price;

[Traduction]

disposition utile. Avec le temps, certaines cultures seront certainement remplacées, au fur et à mesure que les droits diminueront. D'autres cultures connaîtront une expansion; quoi qu'il en soit, je ne peux pas vous dire à quoi ressembleront, au bout du compte, les chiffres concernant la superficie.

**Le sénateur Olson:** Dans l'interprétation que l'on fait de cette disposition, on reconnaît donc que durant les dix premières années au moins, les dispositions actuelles ou celles qui ont été adoptées et utilisées de temps à autre, par exemple, les vingt-deux semaines concernant certaines cultures horticoles, peuvent encore être utilisées par le Canada.

**Mlle Carney:** Non.

**Le sénateur Olson:** Non?

**Mlle Carney:** Je ne peux me prononcer sur les vingt-deux semaines, mais si vous parlez du droit saisonnier...

**Le sénateur Olson:** Oui.

**Mlle Carney:** Le droit saisonnier sera éliminé progressivement et remplacé par la disposition concernant le retour aux anciens droits. Pouvez-vous me dire quelle période est prévue à cette fin, Gordon?

**M. Ritchie:** Ces dispositions entrent en vigueur immédiatement.

**Mlle Carney:** Immédiatement?

**M. Ritchie:** Dès que l'accord entrera en vigueur, le retour aux anciens tarifs remplacera les dispositions actuelles dont l'industrie maraîchère et fruitière n'est pas très satisfaite, comme vous le savez sans doute.

**Le sénateur Olson:** En effet.

**M. Ritchie:** Ces dispositions seront donc remplacées. Le taux de droit de la nation la plus favorisée qui était en vigueur au moment de la signature de l'accord s'appliquera de nouveau; en d'autres mots, si dans le cadre des négociations commerciales multilatérales on convient de réduire ce droit, cela n'aura pas de répercussions sur cette disposition particulière.

**Le sénateur Olson:** J'en arrive à ma dernière question, monsieur le président. Pour que l'ancien droit s'applique, faut-il qu'il y ait une fluctuation, une baisse ou une réduction importante des prix, et sur quels critères s'appuie-t-on pour déterminer ce qui constitue un changement important?

**Mlle Carney:** Gordon, vous pouvez lire la disposition si vous voulez.

**M. Ritchie:** On parle de 90 p. 100 de la moyenne du prix mensuel d'importation.

**Le sénateur Olson:** Je vois.

**M. Ritchie:** Cette disposition figure à la page 82:

chaque jour, pendant cinq jours consécutifs, le prix d'importation de ce fruit ou de ce légume se situe à moins de 90 p. 100 de la moyenne du prix mensuel d'importation pour le mois au cours duquel tombe le jour en question, par rapport aux cinq années précédentes, abstraction faite des années où cette moyenne mensuelle a été la plus élevée et la plus faible;

[Text]

In other words, if prices are cut by more than 10 per cent below the monthly average it triggers..

**Senator Olson:** Thank you.

**Miss Carney:** Some farmers, in discussions with me, have told me that they feel their particular crop I think one of them is tomatoes could be adversely affected by that and they will have to look to moving into other crops, and we have tried to accommodate that in the final round of negotiations. But there is no doubt that certain farmers growing certain kinds of crops will not do as well with the snapback as they do with the seasonal tariff. However, we have provided quite a long period of time to adjust to it.

**Senator Olson:** Then what does "immediately" mean if there is a long period of time?

**Miss Carney:** Twenty years.

**Mr. Ritchie:** The new provision would come into effect on the date of entry into force of the agreement and would replace the existing seasonal tariff provision.

**Senator Olson:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Bosa.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, mine is a supplementary question to that asked by Senator Grafstein in relation to tax harmonization, to which the minister replied that it is not necessary to have tax harmonization, if I understood her correctly. In the case of the shakes and shingles, the United States brought an action against Canada because the provinces were not charging the proper stumpage fees, which is a form of taxation.

**The Chairman:** No, that was not shakes and shingles.

**Miss Carney:** No.

**The Chairman:** That was different. That was lumber.

**Senator Bosa:** What would happen, for instance, if Parliament decided to lower the tax to manufacturers by 50 per cent of what they are charging now? Wouldn't that be a form of subsidization? Don't we have to play by the same rules?

**Miss Carney:** No, clearly not. There is nothing in this agreement that calls for either country to harmonize its tax law nothing. That has been the experience of other countries who have entered free trade agreements. The point I made is that in practice the leading industrial countries of the G7 are attempting to coordinate their overall economic policy in order to bring some stability to the world economic scene. That has been a long ongoing attempt, but it is certainly not any attempt to harmonize their tax laws. Nothing in this agreement calls upon Canada and the United States to harmonize their tax laws.

**Mr. Ritchie:** In the case the senator cites, it would not be subject to countervail under any circumstances whatsoever.

**Senator Bosa:** But other aspects of the agreement state, for instance, that we cannot charge a lower price for oil to our

[Traduction]

En d'autres termes, cela vaut si les prix baissent de plus de 10 p. 100 par rapport à la moyenne mensuelle.

**Le sénateur Olson:** Je vous remercie.

**Mlle Carney:** Certains agriculteurs, notamment des producteurs de tomates, m'ont dit que cette mesure pourrait leur nuire et qu'ils devraient envisager la possibilité de s'orienter vers d'autres cultures; nous avons essayé d'en tenir compte durant la dernière série de négociations. Mais il ne fait aucun doute que le retour aux anciens droits ne sera pas aussi avantageux pour certains agriculteurs que les droits saisonniers. Nous avons toutefois prévu une longue période d'ajustement.

**Le sénateur Olson:** Que signifie alors «immédiatement» si une longue période est prévue?

**Mlle Carney:** Vingt ans.

**M. Ritchie:** La nouvelle disposition s'appliquera au moment où l'accord entrera en vigueur et remplacera les dispositions actuelles concernant les droits saisonniers.

**Le sénateur Olson:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Sénateur Bosa.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, à l'instar du sénateur Grafstein, j'aimerais poser une autre question concernant l'harmonisation fiscale, que la ministre n'estime pas nécessaire, si j'ai bien compris. Dans le cas des bardeaux, les États-Unis ont intenté des poursuites contre le Canada parce que les provinces ne percevaient pas de droits de coupe suffisants, ce qui équivaut à une forme de taxation.

**Le président:** Non, ce n'était pas l'affaire des bardeaux de cèdre.

**Mlle Carney:** Non, en effet.

**Le président:** C'était autre chose. Il s'agissait du bois d'œuvre.

**Le sénateur Bosa:** Qu'arriverait-il si, par exemple, le Parlement décidait d'abaisser la taxe perçue des fabricants à 50 pour cent de ce qu'elle est actuellement? Cela ne constituerait-il pas une forme de subvention? Les règles du jeu ne sont-elles pas les mêmes pour nous?

**Mlle Carney:** Non, absolument pas. Rien dans cet accord n'oblige les pays à harmoniser leurs lois fiscales respectives. C'est comme cela qu'ont procédé d'autres pays qui ont conclu des accords de libre-échange. Ce que je veux dire, c'est qu'en pratique, les grands pays industrialisés du Groupe des Sept tentent de coordonner leurs politiques économiques globales afin de stabiliser l'économie mondiale. C'est comme cela depuis longtemps, mais cela ne constitue certainement pas un effort pour harmoniser leurs lois fiscales. Rien dans l'accord n'oblige le Canada et les États-Unis à uniformiser leurs lois fiscales.

**M. Ritchie:** Dans le cas que le sénateur a cité, il n'y aurait pas de droit compensatoire, quelles que soient les circonstances.

**Le sénateur Bosa:** Mais d'autres clauses de l'accord stipulent, par exemple, que nous ne pouvons vendre de pétrole à nos

[Text]

industries, lower than the one that will be made available to the United States.

**The Chairman:** It doesn't say that.

**Miss Carney:** It doesn't say that. We have retained the NEB price test in the agreement. I know this because I bothered the negotiators for quite awhile until we saw this in the text, if that is the right word, Gordon. We specified the price test, which is that Canadians shall never pay more for oil than their American neighbours. That is one of the National Energy Board price tests for exports which is clearly specified in the agreement.

**Senator Bosa:** Thank you.

**Miss Carney:** I will have to leave, Mr. Chairman.

**The Chairman:** That was the last name on my list, which is most fortunate, because we have arrived at exactly 6.15, the time to which the minister said she would be available to us. I want on your behalf, if I may, to thank her for coming here this afternoon and giving us her time, answering our questions. We will see as we progress with our inquiry, following the Christmas break, whether we will ask to impose upon you again. We will see how the study goes. Thank you very much.

**Miss Carney:** Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the efforts you have made to make sure that I appeared before your committee. I do not want to point out that if the senators would benefit from a more detailed briefing by the TNO on aspects of what is a very complicated agreement we would be glad to provide it. It is a very complicated agreement. It has taken me something like eight hours simply to go through all the crossreferences in this text, and I am fairly familiar, or should be, with the agreement.

**The Chairman:** Thank you very much. We appreciate what an enormous subject this is and how far we still have to go. I might say, as you know, that this is the third appearance before our committee of Ambassador Ritchie.

**Miss Carney:** Right.

**The Chairman:** His first briefing lasted two hours nonstop before we even started to question him.

**Miss Carney:** He improves with time.

**Mr. Ritchie:** Thank you, Minister.

**The Chairman:** I suspect we will be going at the various sectors one by one, particularly those not previously dealt with in free trade agreements, such as services, the energy package and agriculture.

With that, thank you very much.

**Miss Carney:** I apologize for having to leave, Mr. Chairman.

[Traduction]

industries à un prix inférieur à celui auquel nous le vendrons aux États-Unis.

**Le président:** L'accord ne dit pas cela.

**Mlle Carney:** En effet. Nous avons repris dans l'accord la formule d'établissement des prix de l'Office national de l'énergie. Je le sais parce que je n'ai laissé les négociateurs tranquilles à ce sujet que lorsque cela a été écrit dans le texte, si c'est bien le bon terme, Gordon. Nous avons insisté sur le contrôle des prix en vertu duquel les Canadiens ne paieront jamais leur pétrole plus cher que leurs voisins américains. C'est l'un des critères de l'Office national de l'énergie pour l'établissement des prix en ce qui concerne les exportations et ce critère est expressément prévu dans l'accord.

**Le sénateur Bosa:** Je vous remercie.

**Mlle Carney:** Je ne peux rester plus longtemps, monsieur le président.

**Le président:** Vous étiez le dernier témoin sur ma liste, ce qui est très heureux parce qu'il est maintenant précisément 18 h 15, l'heure à laquelle vous aviez dit que vous devriez partir. Honorables sénateurs, si vous me le permettez, je voudrais remercier en votre nom la ministre d'avoir pris le temps de venir répondre à nos questions. Après les vacances des Fêtes, il se pourrait que nous vous demandions de revenir. Cela dépendra de l'évolution de notre enquête. Je vous remercie beaucoup.

**Mlle Carney:** Je vous remercie, monsieur le président. Je vous suis reconnaissante de tout le mal que vous vous êtes donné pour faire en sorte que je puisse témoigner devant votre comité. Je tiens à vous dire si jamais vous désirez un exposé plus détaillé de la part du BNC sur les tenants et aboutissants de cet accord très compliqué, nous nous ferons un plaisir de vous obliger. L'accord est effectivement très complexe. Il m'a fallu quelque huit heures rien que pour vérifier tous les renvois qui figurent dans le texte, même si je connais l'accord presque par cœur. Enfin, je devrais.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup. Nous savons pertinemment que c'est un sujet très vaste et que nous sommes loin d'en avoir fini. Enfin, comme vous le savez, c'est la troisième fois que l'Ambassadeur, M. Ritchie, comparaît devant notre comité.

**Mlle Carney:** C'est exact.

**Le président:** La première fois, il a dû nous faire un exposé de deux heures avant que nous soyons en mesure de lui poser des questions.

**Mlle Carney:** Il s'améliore avec le temps.

**M. Ritchie:** Je vous remercie, madame la ministre.

**Le président:** Je pense que nous allons examiner les divers secteurs un par un, surtout ceux qui n'ont jamais été abordés dans les accords de libre-échange antérieurs, notamment les services, l'énergie et l'agriculture.

Sur ce, je vous remercie beaucoup.

**Mlle Carney:** C'est à regret que je quitte le comité, monsieur le président.



[Text]

**The Chairman:** We will not adjourn. We will continue for a few minutes with Ambassador Ritchie.

**Miss Carney:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Questions to Mr. Ritchie will start with Senator LeBlanc.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** I will ask the question I had intended to ask before the minister came. If I understand correctly, under the agreement we have raised the ceiling of foreign investment to what, \$150 million?

**Mr. Ritchie:** The floor for the review of direct acquisitions will be raised over three years from the present \$5 million to \$150 million. On indirect acquisitions it will be phased out entirely, but the original \$5 million will remain in place for those energy policies that exist and are administered through Investment Canada, and other investment policies that are not administered through Investment Canada will remain fully in place.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** Perhaps that partially answers my question, but I will put a hypothetical question to you and you can tell me whether or not it applies. Canada has had a policy of maintaining the fishing licence in Canadian hands for long before my time as minister, I suspect even before Jack Davis, and because of that the Canadian fishing enterprises I am talking now about the licensed boats have been very, very predominantly Canadian.

The fishing industry licences by provinces have always been heavily Canadian. There are some exceptions but they have generally been grandfathered but not allowed to expand. If in this situation the Canadian owner of a trawler worth \$3,500,000 is bought out, or some American fishing organization wants to buy him out, what prevails: the policy that licences should not go to non-Canadians or under this free trade agreement will those licences be gobbled up?

**Mr. Ritchie:** The policy prevails.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** The existing policy?

**Mr. Ritchie:** The existing policy prevails.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** What about the fishing enterprises? If you were to separate the actual fishing operation from the processing; that is to say, if you were to separate the fleet from the processing, I suspect that the \$150 million might take most if not all Canadian fishing enterprises. Do you envisage today that that will happen?

**Mr. Ritchie:** Again, existing policy would prevail.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** There is no great and clear existing policy with regard to fish processing plants. There has been a clear policy on licensing, which is a federal responsibility. However, provinces have availed themselves of a great deal of freedom in the area. While FIRA existed, they were not easily permitted to do some of the things they are doing, but now that the gate is down some things are no longer a federal policy but rather, provincial policy.

[Traduction]

**Le président:** Au lieu de nous ajourner maintenant, nous allons poursuivre avec le sénateur Ritchie quelques minutes.

**Mlle Carney:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Le sénateur LeBlanc commencera l'interrogation.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Voici la question que j'avais l'intention de poser avant que le ministre arrive. Si j'ai bien compris, l'accord porte le maximum de l'investissement étranger à 150 millions de dollars?

**M. Ritchie:** Pour ce qui est des acquisitions directes, le maximum passera, en trois ans, des 5 millions de dollars actuels à 150 millions. En ce qui concerne les acquisitions indirectes, elles seront progressivement supprimées, mais les 5 millions de dollars initiaux demeureront pour les politiques énergétiques actuelles appliquées par l'entremise d'Investissement Canada; les autres politiques en matière de l'investissement qui ne sont pas appliquées par Investissement Canada resteront pleinement en vigueur.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Peut-être cela répond-il partiellement à ma question, mais j'aimerais maintenant savoir ceci. Bien avant que je sois ministre et même avant Jack Davis, le Canada avait pour politique de faire en sorte que les permis de pêche restent dans les mains de Canadiens et c'est pourquoi les entreprises de pêche—je parle ici des bateaux immatriculés—sont en majorité canadiens.

Les permis de pêche, par province, ont toujours appartenu à des Canadiens surtout. Il y a des exceptions, mais de façon générale, le principe des droits acquis a été respecté, sans toutefois qu'il y ait autorisation d'expansion. Si une entreprise de pêche américaine veut acheter à un Canadien un chalutier de 3 500 000 \$, la politique voulant que des permis ne soient pas accordés à des non-Canadiens primera-t-elle cet accord de libre-échange?

**M. Ritchie:** Cette politique l'emportera.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** La politique existante.

**M. Ritchie:** La politique existante primera.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Qu'en est-il des entreprises de pêche? Si l'on devait séparer la pêche elle-même du conditionnement, c'est-à-dire les activités des flottilles de pêche des activités des usines de conditionnement, je pense que les 150 millions de dollars pourraient englober la majorité, sinon l'ensemble des entreprises de pêche canadienne. Croyez-vous que cela arrivera?

**M. Ritchie:** Encore une fois, la politique en place prévaut.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Actuellement, il n'y a pas de politique claire concernant les usines de conditionnement. Pour ce qui est des permis, il y en a une, qui relève du gouvernement fédéral. Cependant, les provinces se permettent beaucoup de liberté dans ce domaine. Lorsque l'AEIE existait, il ne leur était pas aussi facile de faire ce qu'elles font maintenant, mais depuis que cette barrière a été abaissée, certaines questions relèvent de leur compétence plutôt que de celle du gouvernement fédéral.

[Text]

**Mr. Ritchie:** The obligations with respect to investment apply only to the federal government, and with respect to the federal government, all existing policies, practices, and legislation are grandfathered.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** So what you are telling me is that processing enterprises could be subject to takeovers?

**Mr. Ritchie:** I believe I am telling you the opposite.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** It is not a federal policy?

**Mr. Ritchie:** What I am saying, sir, is that to the extent there is a federal policy, as in the case of fishing vessels, it is grandfathered. To the extent this industry is handled through provincial policies, it is untouched by the agreement. It would be open to the provinces, now and in the future, to impose such restrictions. In the case of processing plants, as I recall—and of course, the senator's knowledge in this area is much greater than mine, so I am treading in dangerous waters—the practice has been not to permit less than 51 per cent Canadian ownership in the plants. That practice would be grandfathered.

**The Chairman:** So are you saying that as a general rule fish processing plants or any other type of industry, while the federal government cannot put restrictions on foreign buy-outs of Canadian companies subject to the threshold of \$150 million—that provincial governments could stipulate that, for example, provincial fishing industries, provincial mining industries and provincial companies of one sort and another, to require a level of Canadian ownership?

**Mr. Ritchie:** These provisions apply to measures taken by the parties. On the Canadian side, the party is the Government of Canada.

**The Chairman:** That is very interesting. On the one hand, we hear that the federal government has power to impose this treaty and its provisions on the provinces, and on the other hand, from what you say, the Americans would have no remedy if our provinces individually stipulated that a foreigner could not take over a given company.

Senator LeBlanc, that is something that we may need to go into a little further.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** I am very intrigued as to what would have been the implications if this treaty had been applied to the case of Starkist Tuna, an American-owned company. What if the province had determined overnight that for the price of renewing the licence next year, Starkist Tuna had to be 51 per cent Canadian-owned? Frankly, I am really concerned about the implications of takeovers in the processing industry.

Let me give an example of how the federal power has been used. At one point an American company wanted to close down an operation in Petit de Grat, Nova Scotia, wiping out the major source of employment in the community. We could not stop them except to say that since the fishing licences you hold are federal licences, you will not be allowed to transfer out of Petit de Grat, because those licences were given to serve that district. Therefore, we were able to protect the industry in

[Traduction]

**M. Ritchie:** Les obligations en matière d'investissement s'appliquent seulement au gouvernement fédéral et toutes les politiques, pratiques et lois fédérales sont protégées.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Vous voulez dire que les entreprises de conditionnement pourraient être rachetées?

**M. Ritchie:** Je crois avoir dit le contraire.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Il ne s'agit pas d'une politique fédérale?

**M. Ritchie:** Ce que je veux dire, monsieur, c'est que s'il existe une politique fédérale, comme dans le cas des bateaux de pêche, elle est protégée. Dans la mesure où l'industrie est régie par des politiques provinciales, elle n'est pas touchée par l'accord. Il appartiendrait dorénavant aux provinces d'imposer des restrictions. Dans le cas des usines de conditionnement, si j'ai bonne mémoire—évidemment, les connaissances du sénateur à ce sujet sont beaucoup plus grandes que les miennes et je navigue donc en eaux dangereuses—l'usage veut qu'il ne puisse y avoir moins de 51 pour cent de ces usines qui appartiennent à des intérêts canadiens. Cet usage serait sauvegardé.

**Le président:** Vous voulez donc dire qu'en règle générale, sous réserve du seuil de 150 millions de dollars et bien que le gouvernement fédéral ne puisse restreindre les prises de contrôle étrangères de sociétés canadiennes, les gouvernements provinciaux pourraient, eux, stipuler par exemple que les industries provinciales de la pêche, des mines ou autres doivent appartenir à des intérêts canadiens dans telle ou telle proportion?

**M. Ritchie:** Ces dispositions s'appliquent aux mesures prises par les parties en cause, soit le gouvernement canadien en ce qui nous concerne.

**Le président:** C'est très intéressant. D'une part, nous entendons dire que le gouvernement fédéral a le pouvoir d'imposer ce traité et ses dispositions aux provinces et, d'autre part, vous semblez dire que les Américains n'auraient aucun recours si les provinces canadiennes stipulaient individuellement qu'un étranger ne peut prendre le contrôle d'une société donnée.

Sénateur LeBlanc, c'est peut-être là une question que nous devons approfondir un peu.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** Je me demande vraiment ce qui serait arrivé si ce traité s'était appliqué dans l'affaire du thon de la Starkist, société qui appartient à des intérêts américains. Que serait-il arrivé si les provinces avaient décidé du jour au lendemain que pour obtenir un renouvellement de permis l'année suivante, cette société aurait dû appartenir à des intérêts canadiens dans une proportion de 51 pour cent? Sincèrement, je m'inquiète véritablement de l'incidence des prises de contrôle sur l'industrie du conditionnement.

Permettez-moi de vous donner un exemple de la manière dont le pouvoir fédéral a été utilisé. À un moment donné, une société américaine voulait fermer une usine de Petit-de-Grat, en Nouvelle-Écosse, ce qui aurait supprimé la principale source d'emplois dans cette localité. Nous ne pouvions pas l'en empêcher, sauf que nous lui avons dit que ses permis de pêche étant des permis fédéraux, elle ne serait pas autorisée à les transférer à Petit-de-Grat, dont les permis avaient été émis



[Text]

that community, and the processing industry was bought out by another Canadian enterprise.

**The Chairman:** I can understand the federal government having control over the ownership of federal licences to individual fishermen, but when you get to the level of processing plants, which do not themselves own licences, but are simply corporations doing business, can you take them out from underneath this exemption through provincial legislation, because you cannot do so by federal legislation? Perhaps we should pursue this matter further, but your view is that a province can do so?

**Mr. Ritchie:** First, with respect to anything related to the harvesting of the resource under the law of the sea, all our rights are in tact. We can determine who will have the licence to harvest that resource on any basis we choose. With respect to processing of that resource, where there is an existing federal policy or practice, that would remain fully in force. As I indicated, these commitments apply only with respect to the parties to the agreement. What the provinces do is up to the provinces to worry about.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** That is my point. There is in fact no clear federal practice with regard to processing. In fact, when I stopped licences from being removed from Petit de Grat, it was at the request of the provincial ministers of fisheries and industry. They asked that we apply the federal power on licences, because they could not stop them under their legislation.

**Mr. Ritchie:** We would still have that power with respect to licences. Whether or not we would use that power in that way would obviously be a policy decision.

**Senator LeBlanc (Beauséjour):** It is an interesting issue which I will pursue at some other time.

**Senator Roblin:** I want to clear up some points on the energy situation. I would like to understand what our obligations under the International Energy Agreement are when shortages arise. What is the obligation on Canada as a producer of oil?

**Mr. Ritchie:** With apologies, sir, I am not an expert on the International Energy Agreement, as I did not negotiate that deal. My understanding is that when the agency determines that there is more than a 7 per cent shortfall in international supply, a series of commitments is triggered. Say there was an obstruction of the international tanker lanes. Canada would be required to make available to the United States a level of supply which could, under some circumstances, be higher than the prior level. For a detailed response to the question, I could if the senator wishes—and I apologize for being unable to be more precise in my answer—follow up with a letter to the chairman laying out precisely the obligations and the operations of the commitments under the IEA.

**Senator Roblin:** That would be helpful.

**The Chairman:** Senator Roblin, before asking the witness to go to that trouble, I would point out that we had agreed at the first meeting following the reference of this subject to the committee, that once we finished with the background as supplied

[Traduction]

pour servir ce district. Ainsi, nous avons pu protéger l'industrie de cette localité et l'usine de conditionnement a été rachetée par une autre entreprise canadienne.

**Le président:** Je comprends que le gouvernement fédéral contrôle l'octroi des permis fédéraux aux pêcheurs, mais lorsqu'il s'agit d'usines de conditionnement, qui n'ont pas elles-mêmes de permis, mais sont simplement des entreprises qui font des affaires, peut-on les soustraire à l'application de cette exemption par une loi provinciale puisqu'on ne peut le faire par une loi fédérale? Peut-être devrions-nous approfondir cette question, mais à votre avis, une province peut le faire?

**M. Ritchie:** D'abord, pour tout ce qui concerne la récolte de cette ressource aux termes du droit de la mer, tous nos droits restent intacts. Nous pouvons déterminer qui a le droit de prendre cette ressource en fonction des critères que nous voulons. En ce qui concerne le conditionnement de cette ressource, les politiques ou usages fédéraux existants resteraient pleinement en vigueur. Comme je l'ai dit, ces engagements ne s'appliquent qu'aux parties à l'accord. Ce que font les provinces, c'est leur affaire.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** C'est ce à quoi je veux en venir. Il n'y a pas de pratique fédérale claire concernant le conditionnement. En fait, lorsque j'ai empêché que des permis ne soient retirés de Petit-de-Grat, ce fut à la demande des ministres provinciaux des Pêches et de l'Industrie. Ils m'ont demandé de faire intervenir le pouvoir fédéral relatif aux permis, car eux-mêmes ne pouvaient se servir de leurs propres lois.

**M. Ritchie:** Nous conserverions ce pouvoir à l'égard des permis. Il appartiendrait évidemment au gouvernement de déterminer s'il convient de l'utiliser de cette manière.

**Le sénateur LeBlanc (Beauséjour):** C'est une question intéressante que je creuserai à un moment donné.

**Le sénateur Roblin:** Je voudrais éclaircir certains points au sujet de l'énergie. J'aimerais comprendre quelles sont nos obligations en vertu de l'accord énergétique international en cas de pénurie. Quelle est l'obligation du Canada en tant que producteur de pétrole?

**M. Ritchie:** Excusez-moi, monsieur, mais je ne suis pas spécialiste de cette entente, car je n'ai pas négocié ce marché. Si je ne m'abuse, lorsque l'agence détermine qu'il y a plus de 7 p. 100 de pénurie au niveau de l'offre internationale, une série d'engagements interviennent. S'il y avait obstruction des voies internationales par lesquelles passent les navires citernes, le Canada serait tenu d'offrir aux États-Unis un niveau d'approvisionnement qui pourrait, dans certaines circonstances, être supérieur au niveau précédent. Pour une réponse détaillée à cette question, je pourrais, si le sénateur le désire—et je m'excuse de ne pouvoir être plus précis—envoyer plus tard une lettre au président établissant clairement les obligations et le fonctionnement des engagements prévus par l'accord.

**Le sénateur Roblin:** Ce serait utile.

**Le président:** Sénateur Roblin, avant de demander au témoin de se donner cette peine, je vous signalerais que nous avions convenu à la première séance que nous avons tenue après que cette question nous a été déferée, qu'une fois termi-



[Text]

by the ambassadors, the minister and others, we would tackle the watertight compartments. I refer to those areas in this agreement which were not covered by the committee's study of 1982; namely, the service sector, which is quite new and has never been the subject of a bilateral agreement before; the energy sector, which is not a portion of the agreement and which is not subject to the typical free trade agreements in Europe or Australia and New Zealand, the agriculture sector, which falls in the same category, and then there are questions of the Auto Pact and so on. So I have already arranged with the committee staff that during the Christmas recess they will be organizing witnesses and so on. Strangely enough, I suggested that we start with the energy section, although it really does not matter in what order we deal with it. Then perhaps we could deal with the Auto Pact, which we will look at in detail with experts on that particular subject.

Therefore, it may be that any questions which you are now raising would be better to wait until we have appearing before the committee those witnesses who are thoroughly drilled on the subject, rather than putting the ambassador to the trouble of giving us his views.

**Senator Roblin:** I think, Mr. Chairman, that is a reasonable suggestion with respect to items that fall outside the agreement. However, with respect to items that fall inside the agreement, I think I can get the best testimony from the man who was part of the process.

Therefore, I will proceed with my next point, which is to ask where the provinces stand? It is a natural resource; they have certain authority now with respect to production quotas and all that kind of thing. How are their powers affected by this measure?

**Mr. Ritchie:** They, of course, would retain their jurisdiction and their powers and authorities. They would retain the capacity to regulate the production of an energy commodity on the ground of conservation or on other grounds, and they would have the capacity to manage that resource and the capacity to tax that resource.

**Senator Roblin:** So it is clear, then, that the other party to this agreement has no free call on our oil or gas resources in this respect?

**Mr. Ritchie:** Yes, that is clear.

**Senator Roblin:** They are subject to provincial regulation and I also understand they are subject to the commercial contracts that are in place.

**Mr. Ritchie:** Yes, sir.

**Senator Roblin:** I also understand that this question of proportionality refers to those particular contracts. In other words, the commercial contracts that are in place are for a certain amount and, if a shortage is declared and this clause in the agreement is triggered, it is that quantity of oil to which proportionality applies?

**Mr. Ritchie:** There is nothing in this agreement that would oblige a province to override its conservation or other resource management provisions in order to comply with this arrangement. It would not be consistent with the spirit of this agree-

[Traduction]

née l'étude des documents fournis par les ambassadeurs, par le ministre et par les autres, nous nous attacherions aux compartiments étanches. J'entends par là les questions de cet accord que le comité n'a pas étudiées en 1982, soit le secteur des services, qui n'a jamais fait l'objet d'un accord bilatéral auparavant, celui de l'énergie, qui ne fait pas partie de l'accord ni de ceux que l'on retrouve en Europe, en Australie et en Nouvelle-Zélande et, enfin, celui de l'agriculture, qui entre dans la même catégorie; il y a ensuite les questions du Pacte de l'automobile, etc. Donc, j'ai déjà pris les dispositions nécessaires avec le personnel du comité pour que durant le congé de Noël, il organise la comparution des témoins, etc. Assez curieusement, j'ai proposé que nous commencions par les questions d'énergie, mais l'ordre dans lequel nous procéderions à cet examen n'a pas vraiment d'importance. Nous pourrions peut-être ensuite passer au Pacte de l'automobile, que nous examinerons en détail avec des spécialistes de cette question particulière.

Donc, il conviendrait peut-être d'attendre pour certaines questions que comparaissent devant le Comité les témoins qui connaissent à fond le sujet, au lieu de demander à l'ambassadeur de se donner cette peine.

**Le sénateur Roblin:** Je pense, monsieur le président, que c'est une proposition raisonnable pour ce qui est des questions qui ne relèvent pas de l'Accord. Toutefois, pour les autres, je pense pouvoir obtenir les meilleurs renseignements de celui qui a participé au processus.

Je passerai donc à ma question suivante: Où se situent les provinces? Il s'agit d'une ressource naturelle; les provinces ont certains pouvoirs maintenant en ce qui concerne les contingents de production, etc. Comment cette mesure influe-t-elle sur leurs pouvoirs?

**M. Ritchie:** Évidemment, elles conservent leur compétence et leurs pouvoirs. Elles conservent la capacité de réglementer la production d'énergie selon les critères de conservation et autres, la capacité de gérer cette ressource et de l'assujettir à des impôts.

**Le sénateur Roblin:** Alors, il est clair que l'autre partie à cet accord ne peut disposer à sa guise de nos ressources pétrolières ou gazières.

**M. Ritchie:** Oui, c'est clair.

**Le sénateur Roblin:** Elle doit respecter les règlements provinciaux et je crois aussi qu'elle est assujettie aux contrats commerciaux en vigueur.

**M. Ritchie:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Roblin:** Je comprends également que la question de proportionnalité a trait à ces contrats particuliers. Autrement dit, les contrats commerciaux déjà conclus l'ont été pour une certaine quantité et, s'il y a pénurie et que cet article de l'accord s'applique, c'est cette quantité de pétrole qui s'applique proportionnellement?

**M. Ritchie:** Rien dans cet accord n'obligerait une province à renoncer à ses mesures de conservation ou de gestion des ressources. Elle irait à l'encontre de l'esprit de l'accord si elle faisait une distinction entre les usagers américains et canadiens

[Text]

ment for a province to discriminate between American and Canadian users in terms of its regulation of the flow and of the price of that flow. However, with respect to activities within its provincial borders, it is free and untrammelled.

**Senator Roblin:** I think that is an important point, because obviously some commentators have not grasped that yet.

I have some other questions dealing with access to the American market, because the allegation is made that the energy producers are probably better off under the status quo than under the treaty, and that the treaty guarantees cheap energy to the Americans and nothing more.

**Mr. Ritchie:** With great respect, sir, that is absolutely arrant nonsense. It is obvious on the face of the Charter that that is the case. It would undoubtedly be helpful if commentators who took that view could take it down to the U.S. and parade it around Capitol Hill. They might get a rather rough reception, because the energy producers in the U.S. are up in arms over this agreement, as the senator, I am sure, is aware.

Their view accords much better with the reading of this chapter, I must say, than the view which you have just expressed. It is their view that this agreement will indeed secure Canadian access on a highly competitive basis to the U.S. market. It will eliminate the embargo on imports of uranium for enrichment; it will preclude the application of oil import surcharges; it will nip in the bud attempts to restrict the flow of hydro, particularly from Manitoba into the midwest. It applies right across the whole energy front. It very significantly curtails the capacity of U.S. authorities to interfere with Canadian access to that U.S. market.

On the other side, what it does do is say very clearly that, as part of a package deal which involves us having access to that market, we will behave in a responsible manner and, in the event that we encounter difficulties, we will not, where we can avoid it, unduly and disproportionately shortchange our customers. I would have to say, sir, that I would have been very uncomfortable with anything other than that sort of provision.

**Senator Roblin:** I have the impression, and I will confirm it later on, Mr. Chairman, that our obligations under the IEA are more onerous on Canadian supplies than this particular agreement.

**Mr. Ritchie:** Clearly they are, sir.

**Senator Roblin:** That IEA agreement has been in place since 1977, I believe.

I have just one further point. What function is left to the National Energy Board in terms of international trade with the U.S. in these commodities? In other words, what are they supposed to be doing now and what will they stop doing?

**Mr. Ritchie:** The NEB will continue, as at present, to monitor the supply situation. They will also continue, as at present, to apply certain tests prior to the approval of export contracts, including two of the three pricing tests.

**Senator Roblin:** Which are?

[Traduction]

pour ce qui est de la réglementation du débit et du prix de ce débit. Toutefois, en ce qui concerne les activités à l'intérieur de ses frontières, elle aurait toute latitude.

**Le sénateur Roblin:** Je pense que c'est un point important et que, de toute évidence, certains observateurs ne l'ont pas encore saisi.

J'aurais d'autres questions à poser au sujet de l'accès au marché américain parce que certains ont affirmé que les producteurs d'énergie sont probablement mieux actuellement qu'ils ne le seraient aux termes du traité et que celui-ci ne fait que garantir de l'énergie à bon marché aux Américains.

**M. Ritchie:** Sans vouloir vous offenser, monsieur, cela n'a absolument aucun sens. La Charte en fait foi. Ces observateurs n'ont qu'à aller aux États-Unis et à essayer de faire connaître leurs vues sur la colline du Capitole. Ils pourraient y être assez mal accueillis parce que les producteurs américains poussent les hauts cris au sujet de cet accord, comme le sénateur le sais, j'en suis persuadé.

Leurs vues concordent davantage, d'après moi, avec ce que je lis qu'avec ce que vous venez de dire. Ils sont d'avis que cet accord assurera aux Canadiens l'accès au marché américain sur une base très concurrentielle. Il éliminera l'embargo sur les importations d'uranium à des fins d'enrichissement, empêchera l'application de surtaxes à l'égard des importations de pétrole et tuera dans l'œuf toute tentative de restriction de la transmission d'énergie hydro-électrique, surtout du Manitoba vers le centre ouest. Il touche à toutes les formes d'énergie. Il empêchera presque les autorités américaines d'entraver l'accès canadien au marché américain.

Par ailleurs, il précise en des termes très clairs que, l'accès à ce marché nous étant assuré, nous devons nous comporter de façon responsable et, dans le cas où nous éprouverions des difficultés, éviter, dans la mesure du possible, de nous montrer indûment injustes envers nos clients. Je dois vous avouer, monsieur, que tout autre genre de disposition m'aurait mis mal à l'aise.

**Le sénateur Roblin:** J'ai l'impression, et je reviendrai plus tard là-dessus, monsieur le président, que nos obligations envers l'AIE sont encore plus grandes en ce qui concerne les approvisionnements canadiens qu'elles ne le seront en vertu de cet accord particulier.

**M. Ritchie:** C'est vrai, monsieur.

**Le sénateur Roblin:** L'accord concernant l'AIE est en vigueur depuis 1977, je crois.

J'aurais une seule autre question à poser. Quelles sont les fonctions que l'Office national de l'énergie continuerait à exercer en termes de commerce international de ces biens avec les États-Unis? Autrement dit, qu'est-il censé faire maintenant et que cessera-t-il de faire?

**M. Ritchie:** L'ONE continuera, comme à l'heure actuelle, à surveiller la situation en ce qui concerne les réserves. Il continuera également à appliquer certains tests avant l'approbation des contrats d'exportation, y compris deux ou trois tests de détermination des prix.

**Le sénateur Roblin:** Qui sont?



[Text]

**Mr. Ritchie:** One is the test that requires that a substantial equivalent offer of the energy supply has been made to an adjoining province, and these are all enumerated in the annex to the chapter. These are the provisions under of the National Energy Board Regulations.

The provision eliminated is the leastcost alternative test, which is the test which, at present, provides that the export may not be made at a price less than the cost to the American purchaser of the leastcost alternative substitute energy. That has proved to be a difficult test to administer in the past, and pursuant to this agreement we have agreed to no longer administer that test.

**Senator Roblin:** Yes, the test is pointless. In Manitoba, for instance, we will be exporting at 80 per cent of the cost of coal down in the U.S. I must say I do not appreciate the negotiating skill of my own government, but that is what they have agreed to do.

**Mr. Ritchie:** The other test that remains is the test that provides that we must fully cover the costs incurred in Canada of producing that energy resource. We are not prepared to see circumstances in which Canadians are subsidizing the consumption of our energy resources by other countries.

**Senator Roblin:** I will have to tell Mr. Pawley about that. I thank you.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, I do not want to impose on the committee, since I have had a good opportunity to ask questions. However, it would be helpful if you could explain to us, ambassador, in line with what was said again today, that Canada retains the right or that this agreement does not affect in any way the federal government's right or the right of the provinces to maintain programs. In fact, the agreement says, "... to introduce and maintain programs to protect and stabilize farm incomes", which obviously includes marketing boards and all of the provisions that go with them. One of those provisions is the setting of quotas and the setting of import quotas for whichever commodity is involved. I would take it from that that there is no change in the way in which quotas for imports are being allocated, except for those provisions in the agreement that provide for an increase of less than 1 per cent of the total egg consumption in Canada, as an example.

What if we wanted to set up a marketing board for some other commodity? What would happen?

**Mr. Ritchie:** Senator, you are exactly right. As you know, many marketing boards are simply marketing boards, but those that are engaged in supply management, in order for the supply management system to work, frequently need to have import controls. Where those controls are now in place, we will keep them in place. If we introduce new supply management regimes, we may introduce new import controls to protect those supply management regimes.

**Senator Olson:** Would that include an import control quota?

**Mr. Ritchie:** Yes, including an import control on any commodity that we choose. In other words, we have completely

[Traduction]

**M. Ritchie:** L'un d'eux exige qu'une offre équivalente substantielle d'énergie ait été faite à une province avoisinante; on trouve d'ailleurs une liste à l'annexe du chapitre. Il s'agit des dispositions du Règlement sur l'Office national de l'énergie.

La disposition éliminée concerne le test de la solution la moins coûteuse, qui prévoit à l'heure actuelle que le produit ne peut être exporté à un prix inférieur au coût pour l'acheteur américain de l'énergie de remplacement la moins coûteuse. Ce test s'est révélé difficile à administrer dans le passé et, aux termes de l'accord, nous avons accepté de le laisser tomber.

**Le sénateur Roblin:** En effet, ce test est inutile. Au Manitoba, par exemple, nous exporterons à 80 p. 100 du coût du charbon aux États-Unis. Je dois avouer que je n'apprécie pas les techniques de négociation de mon propre gouvernement, mais c'est ce qu'il a accepté de faire.

**M. Ritchie:** L'autre test qui reste prévoit que nous devons couvrir entièrement les coûts engagés au Canada pour produire cette énergie. Nous ne voudrions pas que les Canadiens subventionnent la consommation de nos ressources énergétiques par d'autres pays.

**Le sénateur Roblin:** J'en toucherai mot à M. Pawley. Je vous remercie.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, je ne veux pas empiéter sur le précieux temps du comité, puisque j'ai déjà eu l'occasion de poser des questions. Mais, je trouverais utile, monsieur l'ambassadeur, si vous pouviez nous expliquer, dans le sens de ce qui a été dit aujourd'hui, que le Canada conserve le droit ou que l'accord n'affecte en rien le droit du gouvernement fédéral ni celui des provinces de continuer à administrer des programmes. En fait, l'accord prévoit l'introduction et le maintien en vigueur de programmes de protection et de stabilisation du revenu agricole, lesquels incluent de toute évidence des offices de commercialisation et ainsi de suite. Je pense entre autres à l'établissement de quotas et au contingentement des importations. J'en déduis que la façon d'allouer les quotas d'importation ne sera en rien modifiée, si ce n'est des dispositions de l'accord qui prévoient une augmentation de moins de 1 p. 100 de la consommation totale des œufs au Canada, par exemple.

Qu'advierait-il si nous voulions créer un office de commercialisation pour un autre produit?

**M. Ritchie:** Sénateur, vous avez parfaitement raison. Comme vous le savez, certains offices de commercialisation ne s'occupent que de commercialisation, mais d'autres s'intéressent à la gestion de l'offre et, pour que les choses fonctionnent, il doit souvent y avoir contrôle des importations. Les contrôles existants seront maintenus. Si nous introduisons de nouveaux régimes de gestion de l'offre, il se pourrait que nous introduisions également de nouveaux contrôles des importations pour les protéger.

**Le sénateur Olson:** Y aurait-il dans ce cas-là contingentement des importations?

**M. Ritchie:** Oui, y compris un contrôle de l'importation de toute denrée choisie. Autrement dit, nous gardons toute lati-



[Text]

retained our policy flexibility with respect to the management of our agricultural supply, and we have completely retained our capacity to restrict imports in order to protect and preserve that system.

**Senator Olson:** I would like to thank you, Mr. Chairman, you have been very generous to me today.

**The Chairman:** I would like to ask a supplementary question before we adjourn. A few moments ago we were talking about seasonal products, and an example was given of a trainload of American lettuce arriving in Canada at the end of their season before ours comes on stream. There is the snapback for 20 years and so on. The minister gave the example of tomatoes and acknowledged that there will obviously have to be adjustments in some of those industries.

From what you have said, if it was beneficial, we could take an item such as tomatoes and make a tomato marketing board and then have whatever quotas we wished on tomatoes coming in under the circumstances which Senator Olson mentioned. Is that more advantageous to us than the snapback application?

**Mr. Ritchie:** There are a number of considerations that enter into the decision as to whether or not it would be advantageous to us. In the event that it were advantageous to set up a supply management regime for any commodity, we would be free to do so. When it came to setting the quotas, again under our existing GATT commitments we would not be able to prohibit imports where imports are now occurring unless we were prepared to compensate for that.

**The Chairman:** You would still have your GATT compensations?

**Mr. Ritchie:** Yes.

**The Chairman:** I understand. This agreement does not affect the GATT.

**Mr. Ritchie:** Let me take potatoes as a purely hypothetical—I hope—example. If we were to establish a supply management regime for potatoes, we could, of course, set up import controls that would restrict the importation of potatoes. But we could not shut the Americans out of our market without being prepared to offer them compensation; nor of course would that be in our interest. In that particular commodity one could seriously question whether or not it would be in our interest to have a supply management regime at all. However, if we were to have a supply management regime, it would depend upon a considerable volume of shipments to the U.S. market. So there would be no interest on our part in taking that kind of uncompensated action against U.S. producers.

**The Chairman:** I understand; but there is that flexibility down the road?

**Mr. Ritchie:** All the flexibility that we enjoy under Article XI of the GATT, we would enjoy under this agreement.

**The Chairman:** Once again, Mr. Ritchie, on behalf of all senators I would like to thank you for coming and giving us

[Traduction]

tude sur le plan politique à l'égard de la gestion de nos produits agricoles et conservons la capacité de restreindre les importations de façon à protéger et à préserver ce système.

**Le sénateur Olson:** J'aimerais vous remercier, monsieur le président. Vous avez été très généreux avec moi aujourd'hui.

**Le président:** J'aurais une question supplémentaire à poser avant que nous ne levions la séance. Il y a quelques instants, nous avons parlé des produits saisonniers et quelqu'un a donné en exemple une cargaison de laitue américaine qui arriverait au Canada à la fin de la saison aux États-Unis mais avant que la nôtre ne commence. Il peut y avoir retour aux anciens droits pendant 20 ans. Le ministre a donné l'exemple des tomates et reconnu que des ajustements devront être faits dans certaines de ces industries.

D'après ce que vous dites, si cela nous avantagerait, nous pourrions prendre un produit comme les tomates, créer un office de commercialisation et imposer les quotas d'importation que nous jugeons souhaitables dans les circonstances que le sénateur Olson a décrites. Cela est-il plus avantageux pour nous que la possibilité de retour aux anciens droits?

**M. Ritchie:** Un certain nombre de facteurs interviendraient dans la décision. S'il s'avérait avantageux pour nous de mettre en place un régime de gestion de l'offre pour quelque produit que ce soit, nous serions libres de le faire. En vertu de nos engagements actuels face au GATT, nous ne pourrions interdire les importations à moins d'être prêts à offrir des compensations.

**Le président:** Les compensations aux termes du GATT continueraient-elles à s'appliquer?

**M. Ritchie:** Oui.

**Le président:** Je comprends, cet accord n'a aucune répercussion sur le GATT.

**M. Ritchie:** Prenons les pommes de terre comme exemple purement hypothétique—du moins je l'espère. Si nous devions établir un régime de gestion de l'offre pour les pommes de terre, nous pourrions bien entendu prévoir des contrôles destinés à restreindre les importations. Nous ne pourrions interdire aux Américains l'accès à notre marché sans être prêts à leur offrir des compensations, et ce ne serait d'ailleurs pas non plus dans notre intérêt. Dans le cas de cette denrée particulière, on peut se demander si nous aurions intérêt à imposer un régime de gestion de l'offre. Si toutefois il en existait un, il reposerait sur un volume considérable d'expéditions vers le marché américain. Nous n'aurions donc pas intérêt à prendre des mesures contre les producteurs américains sans leur offrir une compensation quelconque.

**Le président:** Je comprends, mais nous aurions quand même une certaine latitude?

**M. Ritchie:** Nous jouirions aux termes de cet accord de la même latitude que celle qui nous est offerte en vertu de l'article XI du GATT.

**Le président:** Une fois de plus, monsieur Ritchie, je tiens à vous remercier au nom de tous les sénateurs d'avoir bien voulu

[*Text*]

much of your time this afternoon and answering our questions in such a forthright fashion. I can assure you that your testimony will be of assistance to us in making our report on this matter.

**Mr. Ritchie:** Thank you very much.  
The committee adjourned.

[*Traduction*]

nous consacrer de votre temps cet après-midi et répondre aussi franchement à nos questions. Je peux vous assurer que votre témoignage nous saura très utile à l'étape de notre rapport.

**M. Ritchie:** C'est moi qui vous remercie.  
La séance est levée.

---























*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief  
Negotiator, Trade Negotiations Office.

M. Gordon Ritchie, ambassadeur et sous-négociateur en  
chef, Bureau des négociations commerciales.

054550048







FEB 27 1991



